

Report of the Access to Family Justice Task Force

**Presented to the Minister of Justice and Consumer Affairs
The Honourable Thomas J. Burke, Q.C.
January 23, 2009**


Report of the Access to Family Justice Task Force

2009.06

Province of New Brunswick
P.O. Box 6000
Fredericton NB E3B 5H1
CANADA

www.gnb.ca

ISBN 978-1-55471-216-8



Report of the Access to Family Justice Task Force

**Presented to the Minister of Justice and Consumer Affairs
The Honourable Thomas J. Burke, Q.C.
January 23, 2009**

Report of the Access to Family Justice Task Force

2009.06

Province of New Brunswick
P.O. Box 6000
Fredericton NB E3B 5H1
CANADA

www.gnb.ca

ISBN 978-1-55471-216-8



January 23, 2009

The Hon Thomas J Burke, Q.C.
Attorney General
Minister of Justice
P.O. Box 6000,
Fredericton, N B
E3B

Dear Mr Attorney General:

We are pleased to submit for your consideration our report on Access to Family Justice

After consulting with many participants inside and outside the Family Court system, we discovered that the Court is in serious need of reform, particularly as it relates to the adversarial system. In many other common law jurisdictions, the adversarial model to resolve family disputes has been replaced with a dispute resolution mechanism that emphasizes timeliness, accessibility, efficiency and a streamlined process.

Our principal recommendations emerge from a consideration that solutions must be proportionate to the problem. The "one size fits all" model no longer satisfies the needs of our ever growing number of people who find themselves in the Family Court

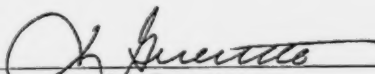
Although our report points in the general direction that the Court should go, the task of implementing the recommendations is enormous and will require the dedication and hard work of an implementation committee to plan and oversee the changes that are necessary. We strongly feel that the implementation process should begin now.

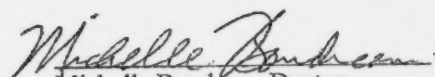
We take this opportunity to acknowledge and thank the many people who gave us their time and experience in our effort to grasp a true picture of the workings of the Family Court. Their contribution was invaluable to the formulation of our recommendations.

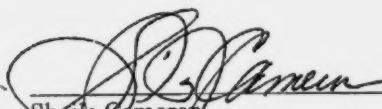
Finally, we would like to thank you and the Deputy Minister, as well as the members of your staff for your trust and support throughout this last year.

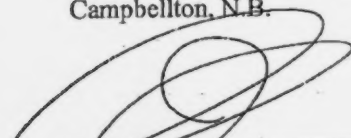
We look forward to your considered response to our recommendations.

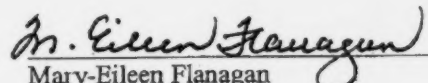
Yours truly,

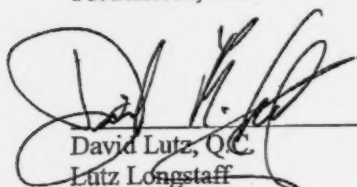

 Hon. Raymond J. Guerette
 Chairman, Task Force on Access to
 Family Justice



 Michelle Boudreau-Dumas
 Domestic Legal Aid Lawyer
 Campbellton, N.B.


 Sheila Cameron
 Actus Law
 Moncton, N.B.


 Jennifer L. Donovan
 Kenny and Murray
 Fredericton, N.B.


 Mary-Eileen Flanagan
 Sherwood and Flanagan
 Saint John, N.B.


 David Lutz, Q.C.
 Lutz Longstaff
 Hampton, N.B.


 Brenda G. Noble, Q.C.
 Barry Spalding
 Saint John, N.B.

cc: Yvon G. LeBlanc, Deputy Minister
 Marilyn Born, Ass Deputy Minister

Enc.

TABLE OF CONTENTS	
SECTION	PAGE
Terms of Reference: Access to Family Justice Task Force	2
Executive Summary	5
Chapter 1: Child Protection	14
Chapter 2: Representation of Children	21
Chapter 3: Child and Spousal Support	25
Chapter 4: Custody and Access	30
Chapter 5: Domestic Legal Aid	36
Chapter 6: Psychological Reports	40
Chapter 7: Expanded Access to Dispute Resolution Processes	43
Chapter 8: The New Paradigm	47
Chapter 9: Legal Education	52
Chapter 10: Rules and Forms	53
Chapter 11: Court Administration	58
Appendix A: Summary of Recommendations	60
Appendix B: Consultation Participants	62
Appendix C: Bibliography	65

TERMS OF REFERENCE – ACCESS TO FAMILY JUSTICE TASK FORCE

Background

Backlogs and delays within the courts for private family law matters are far in excess of standards. These delays compromise our ability to deliver true access to family justice. The federal Minister of Justice, the Honourable Robert Nicholson, Q.C., recently introduced legislation that would amend the *Judges Act* to authorize the appointment of potentially three new judges to the Court of Queen's Bench, Family Division – one each in Saint John, Fredericton and Moncton. While new appointments will help decrease the backlogs in family court, there is still a need to consider other options to reduce delays.

The Government of New Brunswick has committed to take action to improve access to family justice through the establishment of this Task Force.

Objectives and Principles

The Task Force shall undertake a review of the family court system, including the legislation, regulations and Rules of Court applicable thereto, and make recommendations to the Government of New Brunswick that will lead to:

- more timely access to justice in resolving family law disputes
- expanded use of alternatives to family courts to resolve family law issues
- increased access to legal information and legal assistance in family law matters, especially for the poor, single parents and First Nations people.

The recommendations of the Task Force shall align with other provincial and federal government priorities and initiatives in family matters.

The Task Force report shall include a thorough analysis of the financial implications of the recommendations and a detailed costing of the model(s) proposed.

Mandate

1. *Simplified Court Procedures*

The Task Force shall review and develop a proposal(s) for consideration by the judiciary, the bar and the government, for simplifying rules and procedures for matters before the Court of Queen's Bench, Family Division. The objective is to achieve procedures that encourage more timely and equitable dispute resolution and a process that clients can understand.

2. *Alternative Dispute Resolution Processes*

The Task Force shall review and develop a proposal(s) for consideration by the judiciary, the bar and the government to improve alternative dispute-resolution processes for resolving family law disputes and making them more user-friendly and accessible.

The Task Force shall make recommendations, including detailed estimates of projected annual costs for the Government of New Brunswick, regarding:

- a. the expansion of the Child Support Variation Service project from Saint John to all judicial districts, or the replacement of this program with a province-wide administrative decision-making body empowered to vary family support orders
- b. a means of expeditiously providing for parents and newly separated spouses interim child support orders, based on the Child Support Guidelines, pending a full court hearing, and
- c. a means for administrative decision-making for simple applications for the division of marital property.

3. *Legal information*

The Task Force shall bring recommendations to government on enhancing public information and education on family law matters, including procedures and processes.

4. *Financial and other impacts:*

All recommendations shall be accompanied by an assessment of the financial and human resource impacts for their implementation, as well an assessment of their potential impact on other government policies and programs.

Methodology

The Task Force, with staff support, shall gather data and consider relevant information such as best practices and approaches in other jurisdictions.

The Task Force shall consult with stakeholders in facilitated meetings to obtain input on concerns related to access to justice in family law disputes. These meetings shall take place over a one-to-two-day period.

Membership

Chair

Mr. Justice Raymond Guerette, Campbellton

Members

Michelle Boudreau-Dumas, Campbellton
Sheila J. Cameron, Moncton
Jennifer Donovan, Fredericton
Mary-Eileen Flanagan, Saint John
David Lutz, Q.C., Hampton
Brenda Noble, Q.C., Saint John

Special Advisors

Catherine Berryman
Co-ordinator
Family and Youth Justice Section, Public Prosecutions
Office of the Attorney General

Matthew Cripps
Regional Director, Miramichi
Court Services Division
Department of Justice and Consumer Affairs

Department of Justice and Consumer Affairs Staff Support

Cynthia Davis
Senior Policy Advisor
Policy and Planning Branch

Michael Guravich
Operational Consultant
Program Support Services, Court Services Division

Janet McKenna
Policy Advisor
Policy and Planning Branch

Academic Advisor

Dr. Linda C. Nielson
University of New Brunswick

EXECUTIVE SUMMARY

On February 7, 2008, the Minister of Justice, the Honourable T. J. Burke, announced the formation of a task force under the title of "Access to Family Justice". Its mandate was to recommend ways to improve access to the Family Court and generally to make recommendations to improve service to the public.

Although we appreciated the opportunity, and indeed the confidence placed in us by the government to make recommendations for reform, we had few resources to do the research and analysis, which would have been helpful to us. Nevertheless, we are confident that our recommendations are based on years of experience and are the right choices to make as initial steps to reform.

At its first meeting, the members of the Task Force determined that the mandate was broad enough to launch a complete reform of the Family Court, something we all felt was necessary in order to overcome the current disarray – if not crisis – in the Court.

For some time, now – perhaps going back 15 years – the Court has steadily deteriorated in giving appropriate and expeditious service to the public. This situation has arisen from the interplay of many factors, including the rise of unrepresented litigants (almost 50 per cent of litigants do not have a lawyer); an increase in the number and complexity of child-protection hearings; and the increasing tendency in some courts to intensify perceived procedural requirements.

In the last few years, especially, the lack of money, resources and attention has resulted in reduced service to the public. This situation has arisen from inordinate delays in obtaining a hearing date; far too numerous adjournments; the inability to provide expeditious and proportionate resolution to relatively minor problems; and the failure to keep up with progressive changes in other jurisdictions.

It has been a slow but steady decline to the point where public meetings have been held to decry the situation. Reports from these meetings concluded that "the Family Court is broken". Others, inside the court system, have advised that the Family Court "is in crisis".

To obtain a correct picture of the situation, the Task Force decided that its first priority would be to visit all eight judicial districts and speak with the court administrators, mediators, family law practitioners and social workers. This tour took place in March and April, 2008. We also invited written submissions from the public and interested parties.

Touring the Judicial Districts

When we visited the eight judicial districts, we were greeted with what appeared to be great anticipation – almost like being grabbed by the lapels, and all saying pretty much the same

thing: "You've got to do something"; "The Family Court is dysfunctional"; "Everybody is frustrated with the delays"; "Child protection proceedings are out of control".

We were astounded by the reception we received and were not prepared for what we heard.

We were told that in most judicial districts, it took anywhere from four to six months to obtain a court date for a motion for interim relief. In an effort to speed up child-protection hearings, ordinary cases were routinely bumped to make room for protection cases.

Regular trials could take years to come to court due to a variety of reasons; mostly adjournments and lack of case management practices.

A persistent problem arose from changes in circumstances, particularly loss of employment for payers attempting to vary their support orders. Unable to obtain Legal Aid, they were referred to the court social workers, who were tasked with the responsibility of helping them prepare their notices of motion and supporting affidavits. These people were not familiar with court proceedings and often stumbled in the procedural requirements. Adjournments and delays contributed to mounting arrears of support.

We were told that some trials, including custody cases, were routinely adjourned because they ran out of their scheduled time. They were adjourned to another date months away, sometimes to three different hearing dates spread out over as long as two years.

In far too many instances, it has become an unfortunate fact that procedure has been elevated above resolution. There appears to be a lack of sympathetic understanding of the emotional distress caused by numerous adjournments and intense procedural requirements. Some lawyers told us they will never appear in Family Court again.

The Court's social workers (also commonly referred to as mediators) have indicated that they spend less than 20 per cent of their time mediating. The rest of the time, they must screen for Legal Aid and help those trying to vary their support orders. We could not help but notice that some long-time Court social workers displayed what can only be described as quiet resignation after years of unsuccessful efforts to expand their primary role as mediators.

It was, however, the child-protection social workers who made the biggest impression on us. They made up the largest group to come and speak to the Task Force. It is clear that they are all in deep distress. Changes in procedural requirements initiated by certain courts have impacted them to the point of where many no longer want to go to court.

They related that the best interests of the child are now secondary to excessive procedural demands. They were distressed by the lack of respect accorded to them in the court, particularly the attitude that they are adversaries instead of protectors of children. They related the frustrations of numerous adjournments over what they (and Crown prosecutors) considered to

be frivolous arguments. Some cases took years to go through the court system, while the child was in a foster home awaiting his or her fate.

Time, they said, was an eternity for a child. The lack of resolution was a cruel and unnecessary imposition on them.

One aspect particularly raised their scorn: the requirement, in some courts, that all previous social workers and support workers on a particular file prepare separate affidavits in preparation for trial. This has meant an explosion of additional work for them – so much so that the government has had to hire 20 “legal administrative assistants” to assist them. Last year, the cost of these assistants was \$900,000.

Some social workers broke down and cried as they related some of their personal experiences before the court. The delays and frustrations have clearly taken a heavy toll on them. Many told us they no longer wanted to go to court.

Finally, we were all told by a variety of court workers and lawyers that the Family Court was losing the respect and confidence of the public. Some litigants, they said, regularly thumb their noses at the Court by refusing to obey orders, pay their support or otherwise skirt their responsibilities without serious consequences.

Admittedly, the tour left the members of the Task Force with deep concerns over the operation of the Family Court.

Findings and Observations

In many respects, the information gathered by the Task Force confirmed what we already knew. The extent of the disarray, however, was a surprise.

Our findings are reflected in the following chapters of our report, but some general observations may be helpful.

As related earlier, substantial changes in the practice of family law have overwhelmed the Family Court. It has not adjusted positively to these changes, and indeed the lack of direction has led to the formation of eight separate and independent judicial districts, each with its own forms and practices with hardly any consistency among them. A set of Family Court practice rules is urgently required. As well, a subset of particular rules is needed for child protection cases.

Our system is still basically a one-size-fits-all system requiring a complicated set of documents to obtain a remedy. Procedures are not tailored to fit the size of the problem. Proportionality is missing.

Another issue which did not escape notice is that, under our adversarial process, all matters go to the judge. There is no case management to try and resolve cases early in their inception – and no control on the progress through the system. Consequently, all cases inevitably make

their way to trial. Many cases are settled at the courtroom door, leading to wasted judicial time. As one staff member described it, "We have full dockets and empty courtrooms."

The proposition that the longer a case stays in the judicial system, the more it costs, is generally accepted as true. Those costs, in our view, are borne principally by the government – and they are increasing every year. Child protection prosecutors, Domestic Legal Aid family solicitors, duty counsel and ad hoc Domestic Legal Aid solicitors for respondents and children are paid for by the government. Add to that the services rendered by the support staff in all the judicial districts, and it becomes evident that the costs can be substantial.

The less time a case spends in the judicial system, the less expense there is for the government and litigants.

When it comes to child protection cases, the Task Force is firmly of the opinion that the restoration of consistency in court proceedings should be the first priority of the government. To this end, the Task Force is prepared to provide justice officials with some suggestions which would bring quick relief to social workers and simplify proceedings. Better yet, a meeting with the Crown prosecutors to obtain their suggestions would probably be more expedient and effective.

Court Management

Overall, we find there are no clear management structure, no performance measurements and no benchmarks to guide the Court in its operations. Problems are allowed to grow with seemingly no attempts to restrain their effect. New Brunswick has the executive model of court administration, which means the Department of Justice and Consumer Affairs in Fredericton makes the decision – and ostensibly manages the courts. The responsibility for day-to-day processing of cases, however, rests largely on the shoulders of the judges. There is a gap here.

The judges cannot be held accountable for the problems in the Family Court if they do not have some responsibility for its administration. Some sort of joint partnership model will have to be established if authority and responsibility are to work in harmony. Structures are needed within which both parties can exchange views, make decisions and set policy for the administration of the Court.

In order to ensure that the unified Family Courts are unified in practice as well as in name, the Task Force recommends reconsideration of the court administration recommendations found in the 2006 Canadian Judicial Council report entitled *Alternative Models of Court Administration* (http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/news_pub_other_Alternative_en.pdf) and in 2007 by M. Comeau and M. Bray in *An Alternative Model for Court Administration in New Brunswick*. Effective maximization of limited resources is unlikely in the current administrative context.

The Task Force recommends the creation of a new administrative structure to enable judicial input into policies affecting the administration of the Court.

Self-represented Litigants

We are rapidly approaching a stage (if we are not there already) where only the rich or the very poor are able to access the court with legal representation.

The growing number of unrepresented litigants is testimony to this development. We are now seeing the phenomenon where an increasing number of unrepresented litigants do not want a lawyer. They feel – perhaps with some justification – that the remedy they are seeking calls for simple and straightforward consideration by the Court. For example, cases involving a denial of access, or the variation of a support order following the loss of employment, should not entail a complicated, lengthy and expensive legal procedure – and certainly not one that will take months to resolve.

Faced with this situation, what course should the government take? In our view, the choice is clear. If the Family Court is not opened up to making itself more user friendly, we will have to deal with an ever-growing clientele with no legal representation clogging up the system with delays occasioned by their not having all their documents, and the adjournments that are sure to follow in those circumstances.

The New Paradigm

The adversarial system has been the hallmark of our courts ever since the Province of New Brunswick was founded. It is an excellent model to test evidence through cross examination in order to arrive at the truth.

It is effective in criminal and civil cases, but it is the worst model to resolve family law cases. The reason for this is that the adversarial system pits the parties against one another – and this invariably leads to a review of past grievances.

In family law cases, concentrating on the past only encourages litigants to emotionally and aggressively dwell on past wrongs, slinging accusations and insults at one another in a blame (fault) game that is counter-productive, disrespectful and harmful to themselves and to their children.

We are of the opinion that the present Family Court system is needlessly adversarial, frustratingly slow and much too expensive.

We should, instead, create a model that encourages parties to look to the future and concentrate on putting the interests of their children foremost in their arrangements.

Our proposal calls for a new paradigm, one which aims to assist separating couples in arranging their affairs in a respectful process that helps them go through their breakup with dignity, respect and a focus on a positive outlook for themselves and their children. It should encourage them to focus on the future. In simple terms, we are recommending that the adversarial model – in its general application – be severely restricted. In its place, we are proposing a new paradigm

– commonly referred to as the “triage system” – where all cases entering the judicial system first appear before a master of the court to determine what resources and immediate remedies are required at that early stage. The parties are then referred to mediation, case management or a resource that is most appropriate to assist them. It is a model based on flexibility and accommodation.

When the parties enter the judicial system, it would be with a standard set of forms identifying them and giving personal information, as well as their request for relief accompanied by the support documents they need... but with no accompanying affidavit. That will come later if they have to go to court. By then, if they have had some assistance or mediation, the issues may be limited to a few unresolved questions. (The process for child protection cases will be different.)

This is also the stage where a master can make an interim order where it is appropriate. The masters, who will have quasi-judicial powers, may grant these interim orders in certain cases. They can also make helpful comments to the litigants about the merits of their case.

Where the master will be most helpful is in case management. The master will govern the pace of litigation as it makes its way to trial. This includes jurisdiction to make procedural orders as they are required.

In simple terms, we are recommending a system that utilizes dispute resolution approaches as early as possible in the majority of cases, reserving the adversarial model for cases that need to be fast-tracked to judicial hearing, i.e. cases involving parent or child safety and welfare concerns, urgency (such as child abduction) and/or non-routine questions of law, evidence or legal process.

The great advantage of this system is that there are no inflammatory affidavits to read as they enter the judicial system. Furthermore, someone takes control of the case at the early stage to assist the parties in resolving their dispute. Mediators would be present in court on “triage days” and would take referred clients to their offices immediately to either set a meeting date or to try and resolve the issues then and there.

We have reviewed the role of “masters” of the Court in other jurisdictions such as Australia, Ontario and British Columbia, and concluded that their role is crucial in expediting and resolving many cases.

It is anticipated that Family Court masters would be appointed and would have quasi-judicial powers. Potential responsibilities could include:

- Acting as liaison between the Family Court and related Court and community services to iron out institutional and systemic difficulties affecting Court process.
- Helping the parties identify and clarify claims, positions and interests.
- Ensuring, when appropriate, that cases are assessed for the presence and, when necessary, type of domestic violence and child abuse.

- Granting procedural orders and directions to ensure that Family Court clients are directed to the appropriate process or service.
- Making pre-trial disclosure directions and orders.
- Granting, pursuant to new legislation, interim orders, particularly child support orders, subject to Court of Queen's Bench review.
- Granting, pursuant to new legislation, routine variations of child and other support orders.
- Granting, pursuant to new legislation and new Court processes, other interim orders on consent of the parties.
- Offering – with consent of the parties – settlement, co-mediation or arbitration services.
- Offering non-binding opinions on the merits of cases.
- Assisting Court of Queen's Bench judges with case management.
- Conducting trial management conferences in collaboration with the applicable Court of Queen's Bench, Family Division justice or justices.
- Monitoring and governing the pace of litigation prior to trial, including the making of procedural orders when such orders are required.
- Monitoring, when appropriate, compliance with Court orders.

Psychological Reports

Psychologists frequently appear in Family Court as "experts" and produce assessments for consideration. They are disappointed that their role as healers has been transformed into supporters of one side or the other.

They would prefer to be appointed by the Court and submit their recommendations directly to the judge. In other words, they would be the "witness of the court." They believe their involvement can lead to early solutions that will protect and enhance the welfare of the child.

The Task Force has met with representatives of the New Brunswick Association of Psychologists. A working group has been set up to study the role they could play in the new court setup. They will also study the feasibility of establishing criteria for ordering psychological assessments. Ontario has adopted such criteria after receiving a commissioned report entitled "Report on Court Ordered Assessments in Child Welfare Proceedings in Ontario: Review and Recommendations for Reform (submitted October 17, 2007)." The report was authored by Professor Nicholas Bala and Professor Alan Leschied.

The working group has only recently been established. Hopefully, their recommendations will lead to a more meaningful and remedial role in resolving issues of custody and visitation.

Implementation Committee

With its limited resources, the Task Force was unable to follow up on all of its ideas with thorough research. Each area of expertise requires a great deal of study. This was beyond the resources accorded to us. Consequently, we have concentrated on giving advice to government on the general direction that a new Family Court should take.

To pursue our recommendations, it will be necessary to empower an implementation committee to continue the task of reform. That committee should be composed of the members of the Task Force (those who wish to remain), plus representatives from the regional directors, Crown prosecutors, Domestic Legal Aid solicitors, enforcement officers, mediators and department officials.

The committee should also have a project manager to keep the reform process going and on track. The process may take two-to-three years to fully implement the recommendations. That committee will be responsible for overseeing the formulations of Family Court rules of procedure and for following up on work done by various working groups.

The Family Justice Advisory Committee

Following the implementation of the recommendations, the Task Force recommends a rules and advisory committee as a continuing link between the judiciary and the members of the bar and the Department of Justice and Consumer Affairs. This committee, which could be named the "Family Justice Advisory Committee", would serve to advise the government on practice rules, amendments to the Family Court rules, as well as advise government on various policy matters affecting the Family Court. One of its principal responsibilities will be to ensure that practice and procedures are standardized throughout the province.

The committee should be chaired by a judge of the Family Court, preferably with responsibility for overseeing the Family Court. Some provinces, such as Nova Scotia, have two associate chief justices with special responsibilities. We recommend the government request the federal government to appoint as least one associate chief justice to be assigned as a Family Court coordinator.

The cost

It is anticipated that the triage system will result in increased expediency, reduced Court time and costs, and will result in savings in connection with Legal Aid, psychological and other expert reports, the cost of legal administrative assistants, and the use of ad hoc legal services to handle overloads.

The Task Force has, on a preliminary basis, assessed the financial situation. It has concluded that the extra costs of hiring masters and the few full-time Legal Aid lawyers (as recommended later in the report) will be matched by reduced costs elsewhere. New Brunswick can ill afford to continue to bear the social, legal and economic costs of a Family Court system that is no longer able to respond to the needs of New Brunswick families.

Recommended Qualifications for Family Court Masters

The Task Force is of the view that masters (who should be appointed, not hired) should:

- have at least 10 years of family law practice experience

- be able to do triage work competently
- have a predisposition and, if possible, training and/or practical experience in non-adversarial family law dispute resolution.

The Task Force believes that there are numerous candidates in the province who would be able to meet these qualifications.

Masters should be appointed on the basis of a recommendation by the Associate Chief Justice of the Family Division, the Law Society of New Brunswick and the Department of Justice and Consumer Affairs.

Conclusion

As a final word on this broad overview of our report, we wish to thank all who made their views known to us either verbally or through written submissions. We are grateful for their input because – in the final analysis – they are the ones who prompted this reform project. A special word of thanks goes to Madam Justice Jennifer McKinnon and to Master Robert Beaudoin of the Ottawa Family Court project. They came to Fredericton to brief us on a pilot project in Ottawa that they are running based on the same model we are recommending in our report. It was their presentation that convinced us to make the recommendation we are making in this report.

CHAPTER 1: CHILD PROTECTION

"...the law no longer regards children as property. Yet in our attitudes and in our practices, we all too often place the interests of the parents ahead of the interests of the child, which amounts to the same thing for practical purposes."

The Right Honourable Chief Justice Beverley McLachlin, Supreme Court of Canada, in a speech to the Muriel McQueen Fergusson Foundation, 2007

Problems identified:

- Delay
- Social worker burnout
- Excessive disclosure and extensive witnesses

A. Delay

At present, contested child protection cases must be determined by the Court of Queen's Bench of New Brunswick, Family Division ("Family Court"). The focus in resolving the issues in child protection cases must be about finding appropriate solutions in a timely fashion and on the rights of children in the care of the Province of New Brunswick ("children in care"). Where applicable, children in care need meaningful and timely access to and support from mental health professionals. Children are our most vulnerable members of society and there is a duty upon each of us to ensure they are protected and have stable and secure lives.

B. Services

The Court offers a dispute resolution model that is frequently adversarial, as well as too formal and expensive, with litigants having to wait a long time for a determination of the issues. The number of child protection cases on the Court docket is significant with new cases being added to the docket daily. Court wait times for these litigants – as well as all other litigants – have increased dramatically, thus placing our Court system under a great deal of pressure. Wait times for judges to render decisions on child protection cases have also increased dramatically, resulting in children's lives being placed on hold and in limbo.

Custody cases involving New Brunswick children who are not in the care of the Province are being trumped by children in care, as the latter group has priority with respect to scheduling of court time.

C. Resources

Child protection cases are becoming more complex with the number of referrals increasing significantly. Families are experiencing a multitude of problems, including domestic violence, alcohol and drug dependencies, and mental health issues. Social workers are burdened with having to perform excessive legal and administrative duties in child protection cases which take

valuable time away from their ability to provide families with clinical therapeutic interventions. Largely as a result of this burden, the Department of Social Development is having great difficulty retaining child protection social workers, as many suffer from exhaustion and burnout and are frustrated with the Court process, leading them to exit this field early.

D. Trial Procedure in Family Court

The Task Force believes that urgent attention must be paid to the process of hearing child protection cases in the Court system.

1. Disclosure of Information

The reference to "such other persons" in New Brunswick's current *Family Services Act* has caused many problems in the Court, including adjournments to allow service of documents to be effected on grandparents and potential fathers of the child or children in care, even though such potential fathers may not have had any contact with the child or children in care. Striving to ensure that "such other persons" have been served with pertinent documents in child protection cases has also resulted in confidential and sensitive information being readily accessible to the public, including over the Internet, which has resulted in breaches of parties' privacy rights.

Some jurisdictions are requiring extensive disclosure of information and documentation on all interested persons, and the scope of "such other persons" has broadened greatly. The requirement of excessive disclosure has resulted in delays, an increase in costs, as well as unnecessary work. In turn, these problems have resulted in many Court inefficiencies in the resolution of child protection cases.

The filing of multiple affidavits by numerous witnesses to satisfy the burden of proof is out of control.

2. Multitude of Witnesses

Many judges are also requiring a multitude of witnesses to be present at hearings of child protection cases. For example, to protect against the risk of hearsay evidence, some jurisdictions have developed the practice that every social worker who has ever been involved with a family in a child protection case must testify in court. Instead, one social worker could testify regarding the Department of Social Development's involvement with the family.

There is already a shortage of child protection social workers in this province. While they sit in court waiting to testify, they cannot deliver services to families in need.

3. Standard of Proof

Child protection matters are civil disputes, not Provincial Court criminal proceedings. A Provincial Court criminal proceeding would require "proof beyond a reasonable doubt". The standard of proof in civil matters is a "balance of probabilities", which is a lower standard of proof than that required in a Provincial Court criminal proceeding. However, it appears that the burden of proof in child protection matters appears to be moving toward that of the criminal standard of proof, requiring more witnesses and more evidence in order for the Minister to order the guardianship of the children.

4. Legal Representation for All

In addition to the requirement of a multitude of witnesses at hearings of child protection cases, there is a trend toward ordering government-funded legal representation for children of all ages and other "interested" persons. This requirement has resulted in several lawyers being in attendance at hearings of child protection cases, which is also very costly. Requiring each party to be represented by legal counsel has created inordinate delays and has complicated the Court's ability to resolve child protection cases in an efficient, effective and timely manner. Numerous adjournments are a common problem in child protection cases as a result of the requirement of each party having to be represented by legal counsel. For example, legal representation of infant children is frequently being ordered as a matter of course.

5. Procedure and Rules of Court

In child protection cases in recent years, there has developed a slavish devotion to procedure and the Rules of Court. The focus in child protection cases has moved away from finding an acceptable solution in a timely fashion to an intense procedural exercise. While the removal of children from their parents' care is a dramatic and final event that requires scrutiny, the rights of children in care to receive a timely resolution of such issues are being overridden by the procedural rights of parents. Grandparents and fathers who have played no role in the upbringing of the child in care are often woven into the proceedings, causing further delay. These delays are detrimental to the proper and healthy psychological development of the child in care. For every six-month period that passes without the final placement of a child, that child may need years of therapy and remedial services to recover from the detrimental effects of having to live in limbo.

At present, there is no readily accessible alternative to the dispute resolution model offered by the Court in child protection cases, which has also resulted in inefficiencies in resolving disputes in child protection cases in a cost-effective and timely fashion.

6. Psychological Assessments

There is a significant reliance on the use of psychological assessments and reports in child protection cases, which has resulted in inordinate delays due to granted requests for adjournments, cost implications and the time needed to secure qualified evaluators to perform the assessments and prepare reports for filing with the Court. Psychological assessments and the filing of reports thereafter appear to be ordered as a matter of course in child protection cases. Such a blanket application of ordering psychological assessments and the filing of reports thereafter in child protection cases is costly and delays a full adjudication in a timely fashion. Furthermore, the disadvantages of waiting for the psychological assessment to be performed often outweigh the advantages of having the information and results available for use by the Court.

E. Child Development

Due to the inordinate delays in having the issues in child protection cases determined in a timely fashion, children in care are becoming attached to their foster parents or not attaching to their foster parents at all in the fear that they will have to leave them in any event and, perhaps, temporarily reside in another foster home. For most children in care, their healthy development is being hindered and, sometimes, made impossible due to the delays to which the Court is susceptible in determining child protection cases.

Many children in care are developing attachment or other psychological disorders, again largely due to the excessive amount of time that they are in temporary foster care. These disorders often go untreated for a long period of time or not treated at all. The costs of housing children in care who have significant disorders are dramatically high as, often, such children cannot be managed and cared for in foster homes.

Goals:

- Child-focused and expedient outcomes
- Increased use of consensual dispute resolution
- Order and consistency throughout the judicial districts
- Clear and simple process and procedure

Recommendations:

1. Endorse the Department of Social Development's new model for resolution of child protection matters.
2. Create a separate court docket for child protection matters.
3. Create a separate Rules of Court for child protection matters.
4. Create benchmarks for process timelines.
5. Reduce the number of non-parent parties represented in child protection matters.
6. Implement legislative changes to:
 - a. define "such other persons"
 - b. add a section on evidentiary requirements to the *Family Services Act*.

7. Implement settlement conferences as a pre-cursor to trial.

1. New Department of Social Development Model

The Task Force is aware of – and has been briefed on – the current work of the Department of Social Development to reform the child protection system.

The Department of Social Development has designed a mediation/multiple response model as the preferred dispute resolution model in child protection cases and intends to implement this new model completely over the next four years. It is hoped that this new model will reduce reliance on the Court as a dispute resolution model of the issues in child protection cases and will provide services/support to prevent child abuse or neglect at the outset.

The Department of Social Development recognizes that the problems in the delivery of child protection services are not only resource-based, but primarily systemic. It is also hoped that this new model will achieve the following:

- ensure better outcomes for children in need of protection
- better meet the needs of families
- offer child protection social workers the opportunity to maximize their knowledge and skills by intervening therapeutically with families in need
- reduce the frequency of proceedings being started in the Court
- ensure that families throughout New Brunswick receive the same quality and consistency of service delivery.

The stated goal of the Department of Social Development in implementing this new model is to reduce by 70 per cent the number of child protection cases requiring a trial. Another goal is to enable child protection social workers to perform clinical interventions, as they have been trained to do, instead of expending precious time and energy performing legal case management and administrative work. The Department of Social Development hopes that the court process, as a dispute resolution model in child protection cases, will become a last resort.

2. Separate Docket for Child Protection Matters

The process of managing child protection cases needs to be streamlined in an effort to reduce the demand on the Court and court time generally. The Task Force recommends that a separate court docket be created for child protection cases. By having a separate court docket for child protection cases, the chances of those cases continuing to interfere with the timely resolution of non-child protection Family Court cases will be reduced.

3. Revision of Rules of Court

The Task Force recommends that we revise our Rules of Court with a focus on dealing specifically with the unique challenges present in child protection cases, particularly the issues of hearsay and disclosure, as well as on simplicity and clarity.

Currently, child protection cases enter the judicial system by filing Form 73AA with no date for the first appearance indicated. Obtaining a date for the first appearance and any interim relief requires filing of a separate motion – with affidavits – often a duplication of the affidavits filed with Form 73AA. The Task Force believes this adds to the delay in reaching a final resolution of the case in a timely manner. The Task Force strongly recommends that there be an immediate return to the use of Form 73A with one affidavit from the social worker in charge of the file and without the need for a separate notice of motion to obtain an interim order where necessary. In effect, the Task Force is recommending a return to the previous simplified procedure for processing child protection cases.

The Minister's evidence at trial should be presented in one affidavit only, with the deponent being the social worker in charge of the file, and with his or her evidence being adopted by the Department. The one affidavit would be subject to cross-examination, and the other social workers associated with the particular case could be called as witnesses to ensure fairness.

4. Process Timelines

There must be benchmarks for the hearing and disposing of child protection cases.

The Task Force recommends the adoption of the timelines used in the Ottawa pilot project as follows:

- Five (5) days for a first hearing if a child has been removed from the care of their parents and placed into the care of the Minister
- 30 days for service of the notice of application wherein the Minister is requesting guardianship of the child
- 35 days for a temporary care and custody hearing
- 80 days for settlement conference
- 120 days for complete disposition of the matter.

There needs to be consistency of procedures with the simplification of forms, documents and the Rules of Court. Although the process of resolving issues in child protection cases must be appropriate and case-sensitive, it must also be clear, expeditious and fair.

5. Resources

Reduce expenses and waste of resources by not funding legal representation for all persons, including infant children, involved in child protection cases. (See Chapter 2.)

6. Legislative Change

Legislative change is needed by clarifying the reference to "such other persons" from our current *Family Services Act*. Furthermore, an evidentiary section should be added to Parts III and IV of our *Family Services Act*. Legislative changes are necessary to reduce the excessive disclosure demands and requirements for a multitude of affidavits and witnesses at trial and to promote consistency across the province.

7. Settlement Conferences

Settlement conferences could be more useful in resolving the issues in child protection cases at an earlier stage than is being seen with the application of pre-trial conferences.

Settlement conferences, held at the outset, could assist the parties with recognizing the important issues early, thereby maintaining control over the situation with a focus on achieving a timely resolution and re-establishing order and stability in the affected child's life. Our system should offer parties the option of participating in settlement conferences in addition to the alternative dispute resolution models offered by the Department's new model. Having a wide array of alternative dispute resolution models to choose from allows parties to pick a model that best fits their particular situation. This could potentially increase the rates of success in achieving timely resolutions.

Collaborative law or other interest-based dispute resolution models should be implemented in resolving the issues in child protection cases – and judges should be trained in interest-based negotiation.

CHAPTER 2: REPRESENTATION OF CHILDREN

Problems identified:

- Delay
- Effectiveness
- Expense

Goal:

- The need to protect children and place them in suitable homes as quickly as possible in order to foster their development.

Section 6(4) of the *Family Services Act* states:

"...the child has the right to be heard either on his own behalf or through his parent or another responsible spokesman."

It is the Task Force's conclusion that this section has taken on a "life of its own" in child protection hearings. It has almost become the rule, rather than the exception, that the child's "right to be heard..." means the child must have a lawyer. Not only must the child have a lawyer, but also the presiding judge must appoint the child a lawyer – and in virtually every case, that lawyer will be a lawyer appointed by the Attorney General and paid at the Domestic Legal Aid rates.

In its travels to the various judicial districts, the Task Force heard representations from diverse stakeholders. The representation of children by lawyers in child protection matters was not a benefit to the children and contributed to the clogging of the system.

Unfortunately, a culture has evolved wherein the lawyer for the Minister of Social Development is not recognized within the courtroom as the representative of the child. It appears to the Task Force that the adversarial legal rights of the Minister, the parents and other claimants to the child are trumping the rights of the child that the Minister is required by the *Family Services Act* to protect.

The preamble to the *Act* provides the direction to the Minister:

"Whereas it is acknowledged that when it is necessary to remove children from the care and supervision of their parents they should be provided for, as nearly as possible, as if they were under the care and protection of wise and conscientious parents;"

and in the definition section:

"best interests of the child" means the best interests of the child under the circumstances taking into consideration

(e) the merits of any plan proposed by the Minister under which he would be caring for the child, in comparison with the merits of the child returning to or remaining with his parents;

The present adversarial procedure and the delays experienced in child protection matters prevent the Minister from effectively carrying out his statutory obligations. The child, the subject of the proceeding, appears to get lost in the shuffle.

There are those within the system who would argue that every child who is the subject of a Minister's guardianship application needs to have a lawyer. This is turning the *Act* upside down. The Minister only intervenes when, in his/her opinion, due to cogent evidence brought to his/her attention, a child is in need of protection. Where the Minister's intervention takes the form of the more drastic protection, a guardianship application as opposed to a supervisory or custody order, it is because the evidence available to him/her is that the child's best interests require it.

The Minister has the statutory authority to seek, in the appropriate circumstances, a guardianship order from the moment of birth to the child attaining the age of majority. In most instances, it is the youngest children for whom the Minister seeks guardianship.

There have been numerous cases where courts have appointed lawyers for newborns as well as youngsters under the age of 12. What is the point to this? It is the exact opposite of what is expected to occur in private cases. Lawyers constantly admonish their clients to keep the children out of the contest. The "For the Sake of the Children" course, which is all but mandated in private cases, is the tutorial on the subject. As early as 1978, the Manitoba Court of Appeal in *J. v. J.* (1978), 4 R.F.L. stated:

"We do not think it would be sound to give illustrations of those rare cases when separate representation might be useful. The question should be resolved by a trial judge in the exercise of his discretion. We demur, however, from the suggestion that such separate representation should be a matter of course because we are of the view that it is not desirable, in the usual case, to involve children in choosing between parents who might exert pressure on them in making a difficult and traumatic selection of one against the other."

And so it should be in the greatest majority of child protections cases. The question that needs to be asked is: "What is the benefit to a particular child in the ordinary guardianship case to have a legal representative?" It is our belief that in 19 out of 20 cases, the answer is "nil".

It may be of assistance to outline the participation of the child's lawyer in the ordinary of guardianship cases:

1. A lawyer is appointed by the Court to represent a child. When we say "a lawyer", that is exactly what we mean – not a lawyer with any required level of experience or specialized training.

2. The lawyer receives disclosure from the Minister's lawyer, sometimes by the banker's box.
3. The lawyer reviews all the disclosure.
4. It is seldom that the lawyer can even talk to the child due to the age of the child or the content of the disclosure. How does a lawyer – or why should a lawyer – discuss with a child the fact that his or her mother is a drug addict who supports her habit by prostitution? Most children, if asked, will want to stay with their parents no matter how bad the neglect or abuse.
5. In the event the matter goes to a hearing, the children's lawyer can, by definition, do virtually nothing. They certainly cannot call their client to testify. Any witness they would want to call has already been called by either the Minister or the respondents.
6. Generally the child's lawyer just listens to the testimony, takes notes and – at the conclusion of the testimony after the Minister and the respondents have made their summations – states to the Court their position on behalf of the child. Almost without exception, the children's lawyer supports the Minister's position.

Justice Wooder, who in K.J.E , refused to appoint counsel for the children said:

"It may well be that another case, with different facts, will give rise to the arguments that the children's wishes are not being heard, or are not being taken into consideration by the Minister and that the Minister's statutory obligations are not being met. Perhaps the argument might then legitimately be made that, in the procedural and factual context of such a case, a court should comment specifically on how that child's right to be heard should be assured and how his or her wishes should be considered."

It has to be the rare case in which the Court should appoint counsel for a child. Mindful of Section 6 of the *Family Services Act* (quoted above), the Task Force recommends that counsel for children be appointed only in situations where there is a risk that the child's views will be otherwise presented to the Court. The legislation needs to be amended in this regard.

The Task Force noted an additional problem with appointing children's lawyers: scheduling. It is a legal axiom that the more lawyers involved in a case, the more difficult the scheduling and the longer the trial. We need to remember that child protection matters involve the Minister having a statutory duty to act in the best interest of the children within strict time constraints which are in place to reintegrate children into an appropriate family setting as quickly as possible.

In the fiscal year 2007-2008, \$400,000 was paid by the Province of New Brunswick to lawyers hired to represent children.

Section 6(4) does not mandate that a child have a lawyer in order to be heard. Too little use is being made of the last three words of the section: "... another responsible spokesman." The Task Force recommends that, generally, a child can be heard most effectively through a staff court psychologist or social worker. A staff court psychologist could, in addition, do much of the assessment work that is currently being farmed out to private clinicians.

Recommendations:

8. In the very rare case where a child requires legal representation, it shall be provided by the Child and Youth Advocate
9. The *Family Services Act* requires amendment to clearly define when it is appropriate to appoint legal representation for a child.

8. Child and Youth Advocate

Even with staff court psychologists in place, there will be those very rare cases where a child will need representation and there is only one office that can represent that child, that of the Child and Youth Advocate. The Child and Youth Advocate is the best way to have a trained person represent the interests of children in the two or three cases a year where such representation is truly warranted.

9. *Family Services Act*

Continuing with the present system of lawyers representing children in child protection matters is not an option. It is not only cost-prohibitive but totally ineffective. Instead of promoting the best interest of the children, it perpetuates their psychological and emotional abuse by lengthy delays, leaving them in a state of legal limbo. This state of legal limbo far too often prevents them from being adopted early in their lives. Every day that passes while a child in care waits for a legal resolution to their status detracts from their ability to bond with an adoptive parent. The focus needs to be on resolving the legal status of these children as quickly as possible.

CHAPTER 3: CHILD AND SPOUSAL SUPPORT

Problems identified:

- Delay
 - o A cumbersome, inflexible system that causes undue delay before resolution
 - o Failure by the parties to provide required information leads to unnecessary adjournments
 - o Systemic issue of lengthy waits for a hearing date because the system is cumbersome and inflexible
 - o Increase of public and private expense due to non-compliant parties
- Variations
 - o Lack of administrative mechanism to provide simple recalculation and variations
 - o Lack of termination mechanisms
- Self-represented litigants
 - o Inability to effectively access the system
 - o Unfamiliarity with the system creates further backlogs in the Court
- Expense

A. Delay

Child and spousal support issues are key elements in the majority of Family Court files. The present unified Family Court system is unable to deal with the establishment of interim support or the variation or termination of support in a timely manner. Our system is unnecessarily technical, slow and cumbersome. Systemic delays caused by the general backlog in our courts create serious hardship for New Brunswick families and contributes to the frustration of parties seeking redress from the Court. It is not uncommon for parties to wait at least three-to-seven months for an interim order to commence support. Too often, while these parties await their hearing, they must rely upon income assistance programs (Department of Social Development). This public expenditure is rarely recovered by the Department.

There is currently no system in place to ensure that parties have all information and documentation necessary to adjudicate their support issues once the parties have finally arrived before a judge. The absence of documentation generally results in adjournments creating further delay and hardship. This often means that the party requiring support must go to the back of the line yet again. Such delays are not always compensated by an award of costs. All delays are costly, both financially and emotionally, to parties in distress.

B. Variations

Although great strides have been made recently in the enforcement mechanisms available through the Court, there are impediments to the enforcement of some orders due to a lack of clarity in drafting. Even minor changes in income require the parties to return to the Court for simple variations in the quantum of child support. This is particularly so with respect to the

special or extraordinary expenses available under Section 7 of the Child Support Guidelines – for example, the out-of-pocket costs for childcare, health insurance premiums or post-secondary education expenses. Although the parties expect – and the legislation permits – annual adjustments of child support, the Court's administrative enforcement staff has no ability to incorporate changes and vary the order. This must be done by a judge.

Existing mediation services are attached to the Court and can assist parties in consensually varying their support obligations. The Task Force notes that these mediators are not lawyers and, although they have mediation skills, they are not able to provide legal advice or opinions on legal issues relating to support. Further, the current Family Court mediators have additional tasks assigned to them which significantly reduce the time available to them for mediation. See Chapter 7.

The Child Support Guidelines are legislated under the federal *Divorce Act* and the New Brunswick *Family Services Act*. Although not legislated, new Spousal Support Advisory Guidelines (SSAG) have been generated which are being referenced in the Family Court. The SSAG require calculations usually facilitated by computer software to arrive at ranges for spousal support in the event that entitlement to such support has been demonstrated. This software is expensive, can be complicated to use and is not available to all – nor is any simple recalculation service available in New Brunswick for child support.

Most child support orders and many spousal support orders, once established, continue indefinitely pending a change in the circumstances of the parties or a child. In situations where a child or spouse ceases to be entitled to support, pursuant to the *Divorce Act* or the *Family Services Act*, the payer must bring a motion before the court to terminate support. Situations can exist where payers are unable to locate the recipient of support paid through the Court in order to serve a motion for the termination or variation of that support.

C. Self-represented Litigants

There is an increasing number of self-represented litigants in the province due, in part, to the rising cost of legal fees to negotiate our complicated system. There were no statistics made available to the Task Force on the percentages of litigants who are self-represented, however, it is the opinion of the members of this Task Force, based on our own experience and submissions received throughout the province, that the number is approaching 40 per cent.

In the event that an expedited system can be created for the establishment and variation of support orders, self-represented litigants would be better served. Our Rules of Court and the forms contained in those rules are very technical and completely impede a self-represented litigant from gaining access to justice. Due to their lack of knowledge, the self-represented litigants generally require additional time in court even to process fairly simple matters. It is not uncommon for a party who has retained counsel to incur additional costs due to delays and improper proceedings occasioned by a self-represented opponent.

D. Expense

The complication of our current litigation procedures as required by the Rules of Court and attendant forms creates excessive expense for New Brunswick families and adds to the agitation of the parties involved. This increased frustration often is reflected in collateral issues such as access to children, further prolonging the resolution of family disputes.

Goals:

- A lean and fair system providing:
 - o reduction of conflict
 - o significant public information and education
 - o triage system of case management
 - o a system for simple variations and recalculations
 - o reduction in cost.

Recommendations:

10. Provide public information and mandatory education regarding child and spousal support.
11. Revise Rules 72 and 73 and the Family Court forms.
12. Create standard forms of orders to provide greater consistency.
13. Implement the new paradigm to provide a lean and fair system.
14. Implement a child/spousal support recalculation service.
15. Provide consensual dispute resolution options as alternatives to litigation in support matters.
16. Implement "Status of the Child" reports for child support files.

10. Public Information

The Task Force views as essential the enhancement of public information and education through easily accessible means. Several other provinces have utilized the Internet to great advantage.

It is recommended that a Family Legal Information Centre (FLIC) (see Chapter 8) be established to provide brief video presentations on parenting and support. A FLIC kiosk located in each Court building could also allow for easy access to Child Support Guidelines tables and Spousal Support Advisory Guidelines calculators. It is recommended that, except in the case of emergencies, parties not be entitled to proceed to court without proof of participation in mandatory parent information in the case of custody and access disputes and mandatory support information in the case of support issues.

11. Rule Revision

The Task Force recognizes the complications which have evolved over many years in various revisions and additions to New Brunswick's Rules of Court as well as the implementation of the

Child Support Guidelines. This has created much confusion and some inconsistencies, particularly for Rules 72 and 73. The application of various other rules for procedure in litigation can be impractical in Family Division matters.

Clearly, rule revision must be conducted for the unified Family Court system, particularly, Rules 72 and 73 together with a complete overhaul of forms utilized in our courts. It is necessary to ensure that these forms are user-friendly, clear and easily accessible. Simplified forms using check boxes would be preferable to set out the bare claims of the parties. It is strongly recommended that only one form for motions be required. The existing Form 72U has been roundly criticized by bar and bench and should be discarded.

To clarify issues for ongoing enforcement through the Court, it is further recommended that a mandatory party identification sheet be filed with each pleading and that parties be required to update that information periodically for so long as child or spousal support is required to be paid.

12. Standard Form Orders

Once an order has been delivered orally by the judge, it is the responsibility of the lawyer to draft that order. This often entails delays and disputes as to wording and frequently requires that a transcript of the proceeding be ordered. A standard form order should be used to assist in the making and variation of orders. In this way, there will be no delay while counsel who are involved dispute the wording used by the judge – and there may well be an improvement in the enforcement of support orders by providing clear wording.

13. New Paradigm

The new paradigm (see Chapter 8) envisioned by the Task Force is a user-friendly system that mandates the use of consensual dispute resolution processes before entry into the litigation forum.

In the model recommended by the Task Force, the use of “masters” to accomplish streamlining and case management is of central importance in order to download certain administrative duties of the Court, case conferencing and certain substantive issues.

14. Recalculation Service

A recalculation service could be offered through our court system. S.25.1 of the *Divorce Act* allows for the federal Minister of Justice to enter into agreements with the provinces regarding child support in order to allow the Court to assist in determining the amount of child support required and to periodically recalculate the appropriate amount of child support based upon the Guidelines. Upon recalculation, the new child support amount would become effective following notification of the parties unless an application is made by a party to have the recalculation reviewed. That review would be by the Court.

To date, recalculation services are in place in Prince Edward Island, Newfoundland and Labrador, and Manitoba. We recommend that the existing enforcement officers be used for recalculations.

These recalculation services do not provide for:

- orders with respect to arrears
- situations where there is an issue of imputed income
- S.7 expenses (special or extraordinary expenses in addition to the table amounts for support)
- support where shared custody exists.

In each of these cases, there is a requirement for the exercise of judicial discretion. Although amendment of the *Family Services Act* might allow for these to be included in a recalculation system, the *Divorce Act* does not allow for this at present. Nonetheless, mediation or case conferencing could deal with such discretionary issues on a consensual basis.

In circumstances where termination of the child or spousal support order is sought and the moving party has been unable to locate the recipient of support, a confidentiality issue exists for the enforcement officers. It is recommended that steps be taken to allow for the enforcement officers to provide notice to the recipient (where their address is known) that such a motion is being made as a form of substituted service. Enforcement officers could also be provided the ability (when ordered by the Court) to freeze such support orders pending response from the recipient.

15. Consensual Dispute Resolution

The Task Force recommends that a strong emphasis be placed on promoting methods of consensual dispute resolution. These would include mediation and collaborative family law – a form of mediation in which each of the parties has a collaboratively trained lawyer to assist them in pursuing “interest-based” negotiations as opposed to the current system which is a “rights-based” form of adjudication.

16. Status of the Child Reports

The problem of child support orders continuing indefinitely has been raised with the Task Force. It is recommended that initial orders contain a requirement that the recipient of support must file a Status of the Child report upon each child reaching the age of 19 to confirm whether or not the child remains entitled to support. In the event that the report identifies circumstances that may require termination of the support order, the payer would be entitled to bring a motion for termination based upon the report. If the recipient fails to file the required report within the time allotted, child support would no longer be payable pending a motion by the recipient to establish a continuing entitlement to child support.

CHAPTER 4: CUSTODY AND ACCESS

Problems identified:

- Delay
 - o Excess of process is creating systemic delays
- Enforcement
 - o Unaddressed frustration causes escalation of hostility
- Lack of support for high conflict families
 - o Creates problems where there are no contact orders between the parents
 - o Creates and allows for unimpeded action by alienating parents
 - o There is a lack of support for the enforcement of orders
- Systemic conflict is inherent in the adversarial structure
- The proliferation of self-represented litigants is not being accommodated by the system

A. Delay

There are few issues in the practice of family law that are more emotionally charged than those relating to the custody of and access to children. Long-lasting damage to children can be created by the extreme delays experienced in New Brunswick in obtaining resolution of interim and ongoing custody and access issues. Although the advent of the Child Support Guidelines has helped to reduce acrimony over the quantum of child support, that acrimony remains in issues related to custody and access.

Enforcement and variation of access orders suffers the same fate by delaying adjudication for, in some cases, years. Even where an order is provided by the Court for the apprehension of a child in a civil matter, the Task Force has been advised of significant enforcement problems, particularly outside municipalities.

There is a lengthy wait for many parents in obtaining orders from the Court to re-establish contact with their children. This creates understandable frustration. In some cases, such frustration can lead to inappropriate actions by a parent who is unable to obtain a judicial resolution to the problem. Justice delayed is indeed justice denied. This is generally truer in custody and access issues than in any other area of law.

Delays in allowing for access issues to be addressed and orders for access to be enforced have led to high levels of frustration, loss of relationships between children and parents and ensuing emotional and psychological damage to children.

B. High Conflict

Our system contains little in the way of support mechanisms for the small number of "high-conflict" families who monopolize far more than their share of court time. Without ready access to the Court, many families become "high conflict" by virtue of the frustrating lack of resolution.

In many situations where a “no contact” order between the parents may exist, this poses a significant impediment to the exercise of access even in cases where no danger to the child has been identified.

Practising family law lawyers have often seen situations where children have been influenced intentionally or unintentionally by one parent against the other. This is frequently present in subtle forms where unguarded comments or behaviour in the presence of children can influence them to some degree. In other cases, however, much more serious forms of alienation can result in children completely cutting off contact with a parent with whom they previously had a good relationship. This may be a child’s defensive reaction to hostility or, in some cases, this is the result of active persuasion by an alienating parent. Regardless, the long-term effects can be devastating and can impair the behavioural development of children.

In situations where alienating behaviours may exist, by the time a motion to address the access problem finally arrives at Court for adjudication, the damage to parental relationships and/or the child may have reached a level that will prevent any effective judicial remedy.

Clearly, our system must be capable of rapid response to high-conflict families in order to avoid the disasters that result from entrenched litigation without effective access to the Court. The existing unified Family Court system is adversarial in nature thereby guaranteeing conflict rather than providing a forum for timely, co-operative resolution.

C. Systemic Conflict

We are all well aware of the serious damage done to children when exposed to conflict. We are also well aware of the extreme conflict created by our existing Family Court system. Our procedural framework was designed as an adversarial one primarily for commercial cases and personal injury actions. The current system promotes polarization of positions and lacks the flexibility and rapid response needed for the resolution of family matters.

The formality and complexity of our system guarantees protracted proceedings and high costs. Our current system tends to entrench hostility and conflict. In no way does our current system promote the objective of fostering a co-operative relationship between parents who must continue to jointly raise their children long after they have had their day (or, in our current model, years) in court. Inflammatory affidavits are generally attached to applications and motions setting the scene for high-conflict results.

D. Self-represented Litigants

In New Brunswick, as well as other provinces, the Court is now seeing large numbers of self-represented litigants who, being unfamiliar with the process, create further delays.

E. Grandparents and Other Interested Persons

The Task Force received a submission from the New Brunswick chapter of the GRAND Society (Grandparents Requesting Access and Dignity) requesting inclusion in cases involving their grandchildren.

The Task Force reviewed their concerns. We found that a child's relationship with their grandparents is already highlighted in the definition of "best interests of the child" in Section 1 of the *Family Services Act* as important in determining custody of and access to children as follows:

"best interests of the child" means the best interests of the child under the circumstances taking into consideration...

(d) the love, affection and ties that exist between the child and each person to whom the child's custody is entrusted, each person to whom access to the child is granted and, where appropriate, each sibling of the child and, where appropriate, each grandparent of the child;

In addition, grandparents may apply for standing as they qualify as an "any person" allowed to become a party to a custody or access dispute, pursuant to Section 129 as follows:

129(2) Upon application the court may order that either or both parents, or any person, either alone or jointly with another, shall have custody of a child, subject to such terms and conditions as the court determines, such order to be made on the basis of the best interests of the child; and the court may at any time vary or discharge the order.

129(3) Upon application the court may order that either parent or any person shall have access to a child, whether or not an order for custody has been made with respect to the child, subject to such terms and conditions as the court determines, such order to be made on the basis of the best interests of the child; and the court may at any time vary or discharge the order.

Goals:

- A lean and fair system providing:
 - o Better information for the public
 - o Timely solutions, especially in high conflict cases
 - o Reduction of conflict

Recommendations:

17. Provide public information and mandatory education regarding custody and access.
18. Implement a triage system of case management.
19. Expand and enhance the role of court social workers.
20. Provide consensual dispute resolution options for custody matters as alternatives to

litigation.

21. Empower deputy sheriffs to enforce court orders.
22. Replace affidavits with a claim for relief in custody matters.
23. Revise Rule 72, Rule 73 and the Family Court forms.

17. Parent Information

The Task Force recommends that there be mandatory parent information available and required for any party prior to a matter being heard. This can be as simple as a video-based program available at the court through the Family Legal Information Centre. (FLIC - see Chapter 8: The New Paradigm)

The existing program For the Sake of the Children should be continued and should be mandatory for parties prior to attendance in Court. A party without a certificate of completion cannot be heard in Court unless granted leave of the Court. Registration for this program could be accomplished through the FLIC kiosk, online or by telephone. The Task Force recommends additional parent information on an issue such as co-operative parenting and divorce be made available province-wide.

18. Triage

In order to properly identify and stream the matters coming before the Court, it is recommended that a revised Court system incorporate the use of a Court official at the outset to assist in case management through a triage program. The official would ensure that parties are directed to the mandatory parent and support information through the FLIC. Masters would then take control of case management by directing parties to various forms of consensual dispute resolution, where appropriate, or through other branches of the system, where necessary.

Masters will have the authority to mandate mediation. This will allow for issues to be dealt with earlier and streamlined to identify those matters requiring immediate attention. It would also ensure that cases are court-ready by the time they reach a hearing.

19. Court Social Workers

An enhanced role for the court social workers is envisioned regarding custody and access issues. The Task Force suggests that the jurisdiction of the social worker be limited to the custody and access issues where their training can be of greatest value to the parties. This would be particularly helpful with respect to scheduling changes for access, the negotiation of vacation times, etc. In addition, there would be a role for the social workers and court psychologist in providing "voice of the child" reports. The cost in litigating small changes, albeit extremely important to the parties, is often excessive and frequently occurs too late to be of assistance to the parties.

Other jurisdictions, such as British Columbia, have incorporated parenting co-ordinators as ongoing monitors of parenting disputes in high-conflict cases. Specific training in this role is now

being offered and it is recommended that, after appropriate training, this is a role that could be assigned to the Court social workers in appropriate cases. We envision that the parenting co-ordinator, whether the Court social worker or a private trained individual, would maintain ongoing contact with both parents and circumvent problems before these reach unmanageable proportions. The parenting co-ordinator would have ready access to the judge in order to obtain expedited rulings where necessary.

20. Consensual Dispute Resolution

The existing model of access to family justice primarily revolves around a polarized litigation system in which each party attempts to cast blame on the other in an effort to "win" the day. It has long been recognized that there are no winners in the Family Court system and that the damage done by virtue of the adversarial nature of this system is often irreparable.

It is recommended that consensual dispute resolution options be presented to parties at the outset, some of which would be offered through the Court and some privately. Forms of mediation, including collaborative family law, are proving to be an effective tool which generally allow for a less costly and less acrimonious resolution of disputes. This has the added benefit of enhancing the parties' problem-solving skills in order to avoid future forays into the Court.

Similarly, we recommend the introduction of binding settlement conferences which are currently utilized in Nova Scotia as a form of mediation/arbitration.

The court model proposed by the Task Force includes a heavy reliance on case conferencing as a method of dealing with procedural issues and matters requiring brief appearances by the parties. It is felt that many minor access disputes could be directed to a case conference quickly as a settlement method.

21. Enforcement of Orders

Enforcement of the Court's orders is problematic. There have been problems in the past in having police officers enforce orders from a judge directing peace officers to locate and apprehend a child. It is recommended that deputy sheriffs be used in this capacity if so directed by the Court. In that way, the order would be made directing the deputy sheriff to locate and apprehend the child.

22. Affidavits

At present, motions and applications are required to be supported by affidavits from the parties or others. These affidavits supply the evidence required by the Court to determine the issues in question. It is recommended that applications not require the attachment of an affidavit. In our current system, applications generally proceed on viva voce evidence and it is submitted that an affidavit in support of the application is not necessary.

It is recommended that a "claim for relief" be created as an originating process in Family Court. The petition for divorce will remain as the second originating process and the third process would be the Minister's notice of application.

It is further recommended that the traditional affidavit in support of a motion only be filed and served after exploration of dispute resolution processes (mediation and case conferencing). Only the claim for interim relief would be served initially followed by efforts to resolve the issues consensually. This would avoid situations where the affidavit itself prevents settlement by inflaming the parties into an escalating battle. In the event that a consensual resolution is not reached, the affidavits would then be served prior to the hearing.

23. Rule Reform

As discussed in Chapters 3 and 10, a revision of the Rules of Court and forms will assist all concerned, in particular, the self represented parties.

CHAPTER 5: DOMESTIC LEGAL AID

The Domestic Legal Aid program was implemented in 1993 by the Department of Justice. The family solicitors were contract lawyers with the government. The Court Social Workers assisted the lawyers in preparing the court documents and referring the files to the family solicitor. In 2005, the family solicitors became employees of the New Brunswick Legal Aid Services Commission. However, the file intake continues to be done by the court social workers.

Problems identified:

- Delay in accessing services and Court
- Flawed eligibility criteria
- Resources not allocated in the most efficient manner
- Various limited services

A. Delay

- Getting an appointment with the court social worker to determine eligibility
- Getting an appointment with the family solicitor
- Getting a court date

The totality of these delays can be 12-18 months. Often these clients are recipients of income assistance while they wait.

B. Flawed Eligibility Criteria

There are presently diverse eligibility criteria for various services under the present Domestic Legal Aid program: clients alleging to be victims of abuse are eligible for certain services; clients receiving (or who would otherwise be entitled to) support for themselves and/or their children qualify for other services while payers of support and some custodial parents in child protection cases qualify for a Domestic Legal Aid certificate in certain circumstances.

We are of the view that the present eligibility criteria are flawed, discriminatory and therefore unacceptable. Some people, who should be receiving services from the New Brunswick Legal Aid Services Commission because they cannot afford a lawyer do not have access to the present program while others, who can afford to hire private counsel, do not have to. We also agree with the authors of the report "If There Were Legal Aid in New Brunswick... A Review of Legal Aid Services in New Brunswick" (The Review Panel), when they point out that the present abuse criteria may lead to unfounded claims of abuse, discourage some people from applying for Legal Aid and might even have a stigmatizing effect. The present system is difficult to administer and increases delays. We are of the opinion that, in some cases, the present criteria lead to an abuse of the system.

C. Resources Not Allocated in the Most Efficient Manner

The Task Force believes resources are not allocated in the most efficient manner. There are not enough staff and/or contractual lawyers, and certificates are not being allocated effectively. The staff family solicitors offer services to clients who were found to be victims of abuse, represent the Minister of Social Development in support applications (for their clients who receive income assistance benefits), represent the Director of Support Enforcement in enforcement proceedings, in addition to providing services to other clients who qualify under the Domestic Legal Aid program notwithstanding their financial means.

Certificates are also being allocated to private lawyers to provide services to parents in child protection cases and to payers of support who qualify under the program. These clients are subjected to financial criteria and the lawyers are paid on a limited hourly basis.

Private lawyers are also paid by the Department of the Attorney General when they are Court-appointed to represent children and other claimants in child protection cases. They are sourced through the New Brunswick Legal Aid Services Commission and their accounts are taxed by NBLASC under the afore-mentioned terms. This structure is an impediment to any form of settlement.

D. Various Limited Services

Various limited services are being offered under the present Domestic Legal Aid program. The family solicitors presently represent clients (found to be victims of abuse) for the issues of custody, access, child and spousal support and very limited services under the *Marital Property Act*. No services are available for the division of assets of unmarried persons.

The family solicitors also represent clients for the issue of support only (for themselves and/or their children) if mediation failed, including defending an application or a motion brought by the payer. Therefore, some clients, who should normally qualify for services under a Legal Aid program because they cannot afford to pay for a lawyer do not and have to retain private counsel while others do not have any other choice but to represent themselves. Moreover, certain clients need to have two lawyers representing them to deal with all the issues pertaining to their separation because of the limitation of services offered under the program.

Some payers of support qualify for duty counsel services. If they were found to no longer be able to pay the ordered amount of support, they are entitled to a limited certificate if they meet financial criteria. Some parents also qualify for duty counsel services and a limited certificate in child protections matters.

The Task Force is of the view that some services should no longer be offered by the New Brunswick Legal Aid Services Commission staff lawyers (represent the Minister of Social Development in support applications and the Director of Support Enforcement in enforcement proceedings).

Goals:

- Timely access to justice for those in need of legal representation who cannot afford to pay for private counsel
- New Brunswick Legal Aid Services Commission clients should receive optimal services in the most efficient manner at the lowest cost possible

Recommendations:

24. Adopt higher threshold financial criteria for determining eligibility for Domestic Legal Aid, as recommended by the Review Panel.
25. Intake of clients should be done by Domestic Legal Aid lawyers who assist in the choice of process for dispute resolution.
26. Allow access to Domestic Legal Aid services for all components of a family law file.
27. Transfer support enforcement legal work to the Attorney General's office.
28. Provide more Domestic Legal Aid staff and/or contractual lawyers.

24. Eligibility

The Task Force agrees with The Review Panel that higher threshold financial criteria with a sliding scale should be adopted. The financial contribution of the client would thus take into consideration his or her financial means. Furthermore, the extent of the contribution would depend on the services being offered and the complexity of the case. Therefore, the more time the lawyer spends on the case, the more money the client would have to disburse. This, we feel, would also be an incentive for the client to settle a case out of court.

With the recommendations of the Task Force with respect to eligibility criteria and the new paradigm (see Chapter 8), we are of the view that this will decrease the delay in accessing services under the Domestic Legal Aid program and getting to court.

25. Intake of Clients and Process Choice

In addition to the financial criteria, there should be a pre-evaluation of the case needs performed at New Brunswick Legal Aid Services Commission by a lawyer. This person would determine, with the client, if the case is most suitable for mediation, negotiation, the collaborative law process or at last instance, litigation. This would thus promote early dispute resolution.

26. Increased Access to Services

No limits should be imposed to the services being offered by the New Brunswick Legal Aid Services Commission to clients dealing with separation issues. The result would be a better and complete service to the clients. The Task Force is of the view that this will not necessarily be more expensive. For example, in complex property cases which are not presently covered under the Domestic Legal Aid program, a contribution from the proceeds of the sale of a property settlement could be put in place.

27. Transfer of Support Enforcement Files

Lawyers from the Department of the Attorney General (family Crown prosecutors) – and not New Brunswick Legal Aid Services Commission staff lawyers – should be representing government (Minister of Social Development and Director of Support Enforcement in support and enforcement cases) and offering services to government officials (legal advice to Department of Social Development employees and Court social workers). This would result in the New Brunswick Legal Aid Services Commission being fully independent from the provincial government.

28. Resources

We believe there needs to be more staff lawyers and/or contractual lawyers at the New Brunswick Legal Aid Services Commission. These people would be hired to offer duty counsel services, represent payers and parents in child protection matters, as well as the other party when both parents qualify for Legal Aid services. These staff lawyers will become specialists in their field, thus providing even better services to the client.

As specialized staff and/or contractual lawyers would be representing parents in child protection cases, they could be involved in the case and offer services to the client well before the case is heard. For example, the lawyer could offer services to the client at the family group conferencing or mediation processes presently being developed by the Minister of Social Development.

Also, the Task Force is of the view that criteria should be instituted to determine who would qualify for Court-appointed counsel paid for by the Attorney General in child protection matters (for example, the applicant should be able to demonstrate a continued relationship with the child).

CHAPTER 6: PSYCHOLOGICAL REPORTS

Section 8 of the *Family Services Act* of New Brunswick states:

In any proceeding under this Act that affects a child, the court may, where it determines that it would be in the best interests of the child to do so, require that the child, a parent or any other person living with the child or in such a close relationship with the child as to be in a position to influence the nature of the care and control exercised with respect to the child, undergo a psychiatric, psychological, social, physical or any other examination or evaluation specified by the court, prior to or during the hearing, and in the event of the refusal or failure by any person to participate in an examination or evaluation, or to consent to the examination or evaluation of a child under his care, the court may draw such inferences as appear to the court to be warranted under the circumstances.

Over the years, these reports are more frequently being requested by counsel and more frequently being ordered by the Court. The intention is a good one, to obtain better information about the parenting abilities of both parties, however there are many difficulties with this process.

The Task Force has identified various issues with the use of psychological and parenting capacity assessment reports.

Problems identified:

- Delay
- Dwindling pool of capable professionals
- Consistency of quality of reports
- Cost of professional services is high

A. Delay

After a Court order for a parenting capacity report, the delay in having the report completed by a private professional can be six to 12 months from the date of the order. Children in high-conflict files cannot wait this long for their matter to progress. If there is a further delay from the date of the report to the date of the hearing, the report may be attacked as outdated and useless.

In child protection files, it is even more urgent that these assessments be done quickly. These children should not be held in limbo for lengthy periods of time while the Court waits for the psychological assessment to be completed.

B. Dwindling Pool of Capable Professionals

Lawyers report concerns over the scarcity of professionals willing to do the work required by the Court orders. The College of Psychologists reports concerns over the number of complaints filed by litigants against psychologists who perform custody evaluations. This type of complaint

triggers the disciplinary process of the College. The psychologist is then required to hire a lawyer to dispute the complaint. This is resulting in psychologists refusing to become involved in the legal system.

Provincially, there are few psychologists willing to prepare assessments for the Court. Amongst this group, there is no consistency in their process. The type of report will vary from professional to professional and from jurisdiction to jurisdiction, as will their underlying methodology.

The professional is in private practice. He or she is contacted by one of the lawyers on the file and then usually retained with the consent of the other lawyer. The choice of professional is based solely on the ability of the lawyer to know of the professionals available and to contact them.

C. Consistency of Quality of Reports

Additionally, because the legislation does not limit the field to psychologists, social workers and other types of therapists have been used to do such assessments. This creates further confusion for lawyers and judges who are unclear in the differences between the mental health professionals.

The Court and the professional do not always speak the same "language". There are a variety of tools and a variety of types of assessments that a mental health professional can do. Without understanding the rationale of those various tools or types of assessments, judges may order a full custody/access assessment when a lesser type of procedure/assessment would have been enough.

D. Cost

Through the current Court-ordered Evaluations Support Program (C-OESP), the Province of New Brunswick is now assisting families in paying the costs of these reports. However, the cost of most full assessments is \$3,000-\$8,000 per file, and the C-OESP program will fund only a portion of it.

In 2007, C-OESP budgeted \$70,000 for assessments, but paid out \$90,000.

In 2007, New Brunswick Legal Aid Services Commission paid \$148,000 for assessments.

It is unknown what the Department of Social Development paid for custody and access reports in 2007.

Goals:

- Consistency in the ordering and preparation of reports
- Standardize cost based on type of service required, paid by client on a sliding scale according to income

Recommendations:

29. A staff psychologist should be attached to the Court to prepare custody and access assessments.
30. Create a standard request form for psychological assessments.

29. Staff Psychologists

Psychologists are currently used in three distinct areas:

- Private matters with funding from C-OESP
- Child protection matters (fully funded by the Department of Social Development)
- Legal Aid files (fully funded by Legal Aid)

There should be a staff psychologist in the courthouse who will ensure that the reports are timely and that the preparation or presentation of them is consistent. These professionals will be the expert of the Court, not either party. Services from this office may be used for mediation as well as courtroom work. Mediators could access the psychologist for problem files and the Court can order the psychologist to prepare reports for the Court.

Currently this work is done privately and partially funded by the federal C-OESP program. In 2007, \$90,000 of C-OESP funds were spent in the province. The remaining costs were funded personally by Family Court clients. We recommend that clients still pay for these services in the same fashion as previously, but now the private funds will come into the judicial system.

The Task Force was intrigued by the Minnesota model which seems to deliver an appropriate service by a staff psychologist working co-operatively with a mediator in producing a short report (no more than two pages) within 30 days of the Court order. The parties and their lawyers then meet with the psychologist and mediator to receive the results of the assessment. It is believed that this process leads to settlement rates in excess of 75 per cent.

The Task Force recommends the hiring of five qualified clinical psychologists to serve the eight judicial districts. We believe that the current funds spent by the three separate departments – plus the private funds of clients – will make this change cost-neutral.

30. Creation of a Standard Form for Requesting Assessments

A working group of the College of Psychologists should create a check-box list of items to provide the terms of reference to the psychologist and the required format of the final report to be completed for the Court.

CHAPTER 7: EXPANDED ACCESS TO DISPUTE RESOLUTION PROCESSES

A 98-per-cent settlement rate and the increasing use of negotiation, mediation and collaboration in resolving lawsuits have dramatically altered the role of the lawyer. The traditional concept of the lawyer as "rights warrior" no longer satisfies client expectations, which centre on value for money and practical problem-solving rather than on expensive legal argument and arcane procedures.

Julie MacFarlane, *The New Lawyer - How Settlement is Transforming the Practice of Law* (UBC Press, 2008)

If Dr. MacFarlane is correct, it is inconceivable that the vast majority of time, effort and resources in the Court remain focused on an adversarial system.

Problems identified:

- Matters that could be resolved using interest-based negotiation continue to be directed to the Court.
- The legal system and legal professionals are largely out of touch with the contemporary services and support that family law clients require.
- There are currently no alternate forms of dispute resolution offered in child protection matters.
- Family Court mediators are not properly supported or properly employed in the present system and the quality of mediation services suffers.
- Wait times for mediation services are too long.
- Collaborative family law (CFL) is not being offered as a service of Domestic Legal Aid.

A. Interest-based Negotiation

The Task Force meetings and research confirmed what the members all believed to be true. There are too many family matters being directed to the adversarial Court system that could and should be resolved earlier using other forms of dispute resolution. While it is true that the private family law bar is resolving the vast majority of its matters, this absolutely could be done earlier and would result in better outcomes for the families.

Mediation and collaborative process are more appropriate ways to address the multitude of issues that face a family in crisis. Education is required in the early stages of a lawyer's career about the lawyer's professional obligation to assist in resolving disputes. There should also be better continuing education for lawyers and judges so that dispute resolution skills and tools are available to all clients so as to result in earlier and better settlements of family disputes.

B. Child Protection Matters

The Task Force finds that it is recognized and accepted by all of the disciplines who serve the child protection clientele that the adversarial method of resolving family law issues is destructive, expensive and far too slow to respond to the time-sensitive issues involved. Child

protection matters have not had the benefit of alternate forms of dispute resolution. There is, however, a new model being implemented later this year (see Chapter 8). It is the sincere hope of the Task Force that this new model will be successful in moving some matters away from the litigation process and also in teaching vulnerable families in our province how to resolve disputes in an interest-based way.

The Task Force recommends that the Department of Social Development expend resources to investigate and consider how the Collaborative Process could be woven into their new model.

C. Family Court Mediation

As the Task Force met with participants and stakeholders in the Family Court system throughout the province, we were repeatedly advised of inefficiencies, waste and poorly used Court resources. One of the most objectionable was the way the Court system uses its mediators, also known as court social workers.

Court social worker positions were established in 1983. The first cadre of mediators joined the unified Family Court at its inception. They are social workers by profession. In the 25 years that these positions have existed, there has been shockingly little continuing education made available to them.

Instead, the Court social workers have evolved into being the intake workers for the Domestic Legal Aid system. They also reported to the Task Force that they are spending a significant amount of their time negotiating variations to child support orders. Many of the situations recounted to the members of the Task Force revealed that the social workers have essentially been asked to practise law.

Finally, the Family Court mediators have no administrative support, which results in them doing the tasks of a receptionist and secretary. As a result, they are doing precious little actual mediation. The Task Force is concerned that all of these factors diminish the quantity of mediation being done, not to mention the quality.

Goal:

- A fair and lean system providing access to the most dispute resolution processes appropriate to each family.

Recommendations:

31. Educate legal professionals at every stage of their careers in interest-based negotiation.
32. Introduce collaborative family law into the new model for child protection matters.
33. Implement changes to Domestic Legal Aid to permit mediators more time to mediate.
34. Invest in administrative support, professional development and continuing education for mediators.

31. Interest-based Negotiation

Education is required in the early stages of a lawyer's career about the lawyer's professional obligation to assist in resolving disputes. There should also be better continuing education for lawyers and judges so that dispute resolution skills and tools are available to all clients so as to result in earlier and better settlements of family disputes.

32. Collaborative Process

Collaborative Process is a relatively new process for resolving disputes which has had great success in family law disputes, where it is referred to as "CFL". It is a form of interest-based negotiation, like mediation, which has as its core the fact that the parties mediate with the guidance of their lawyers. A contract is signed at the commencement of the process which states that all four participants to the CFL process will participate in good faith and that in the event that the process breaks down both clients must start all over again with new lawyers. There is, therefore, inherent in the process a high degree of motivation to settle their differences.

The important distinctive feature between mediation and CFL is that mediation is conducted by a neutral profession who does not provide legal advice to either party. In CFL, the parties' lawyers have the responsibility to conduct the interest-based process to explore the parties' individual interests and options. Where children are involved, parenting education is a mandatory requirement of the process and is specifically promised in the terms of the contract that has been adopted and used by the private bar in CFL.

The family has the option of bringing in collateral specialists whose advice and recommendations are valuable to the family as they analyze their options. Financial specialists and child specialists have been employed by the private bar using this process. There are more than 100 lawyers in New Brunswick (from both official language groups) trained in Collaborative Process. Private lawyers continue to expand their use of collaborative files but Domestic Legal Aid does not. The reason given by Domestic Legal Aid is that if the Collaborative Process breaks down, there is no other Domestic Legal Aid lawyer to take over the file as a litigation matter. It is the opinion of the members of the Task Force that this issue can be overcome with the use of a "Chinese wall" or contracting services out to the private bar. (A Chinese wall is a barrier that separates two or more groups, usually as a means of restricting the flow of information.)

It is unacceptable that the most vulnerable and disenfranchised socio-economic group in our province basically only has access to the most expensive, time-consuming and destructive form of dispute resolution.

The Task Force recommends that New Brunswick Legal Aid Services Commission expend resources to investigate and consider how the Collaborative Process could be woven into the Legal Aid model.

33. Domestic Legal Aid Intake

The Task Force recommends that the changes to the criteria for Domestic Legal Aid as described in Chapter 5 be acted upon immediately. This will free up time for mediators to dedicate to mediation and reduce the unacceptable wait times.

Further recommendations with respect to Domestic Legal Aid include that the intake interviews for Domestic Legal Aid be completed by the Legal Aid lawyers who will then decide what form of dispute resolution is most appropriate for a particular family, i.e. mediation, collaborative process, negotiation or litigation.

34. Administrative Support and Continuing Education of Mediators

Additionally, the Task Force recommends that continuing education, professional development and a province-wide promotion of the mediation services available needs to happen in order to retain the experienced mediators we have and to rehabilitate the morale of these professionals.

Lastly, the Task Force recommends that administrative support staff be hired in each judicial district and dedicated to the mediators.

CHAPTER 8: THE NEW PARADIGM

In recommending a new structure for the Family Court, the Task Force did so with the following goals in mind:

- To increase the efficiencies of all Court matters that touch the lives of children, especially those in child protection.
- To identify those families who would benefit from professionals who could assist them to settle their issues.
- To identify high-conflict parties early and move them to trial expeditiously, while giving them access to justice through case conferencing while they wait for their court date.

The Task Force recommends that the Province of New Brunswick adopt the following model which is based on the current Ottawa Family Court pilot project.

A. Masters

Masters should have at least 10 years of practical family law experience and be capable of doing triage work competently. The masters should be appointed based on the unanimous recommendation of the Associate Chief Justice of the Family Division, the Law Society of New Brunswick and the Department of Justice and Consumer Affairs.

These masters will play a key role in the new paradigm. They will be responsible for the efficient flow of cases through the judicial system.

B. Stage 1

The client will access the Court system through one of the following avenues:

- a private lawyer
- Domestic Legal Aid
- self-representation

If they are self-represented, they will visit the Family Law Information Centre (FLIC) located in the courthouse. The Centre will be fully automated. The client will use a talking touch screen to access what they require. They will print the forms needed from a dispensing machine for a printing fee. The same forms will be available online.

C. Stage 2

The party will file an originating process and an application for triage together with a copy of their last year's income tax return. They will be assigned a date for the triage process and will serve the opposing party with this document. The respondent will complete their response and file and serve it. The documents will be an information page. There will be no affidavit evidence at this stage.

D. Stage 3

Both parties will attend at the triage session. If they have a lawyer, the lawyer will also attend. This session will be presented with 15-20 cases at the same time and is scheduled for one-half day. The opening presenter will provide information on:

- The effects of separation and conflict on children. A short video similar to For the Sake of the Children will be shown. Clients will be advised that any of them who intend to file for motions or a trial involving children will be required to complete the For the Sake of the Children course prior to receiving a court date.
- The basic principles of support and division of property.
- The various methods of dispute resolution – mediation, collaboration, arbitration, negotiation and litigation.

E. Stage 4

After the 30-minute presentation, clients will be asked to self-identify:

- *Resolved:* Those couples who have resolved their issues will meet with a master to finalize their order and sign it with the Master.
- *Mediation:* Those couples who believe they can make progress in mediation will be moved to another area and wait to see a mediator. They will each spend 15-20 minutes with the mediator to ensure that they can continue in this process and then will book their sessions with the mediator. Mediation will be paid for on a sliding scale dependent upon their annual income.
- *Case conference:* Those remaining couples will have a case conference with a master or a judge who will attempt to assist them in reaching a settlement. If one is reached, they will wait until the order is prepared and they will sign it. If not reached, the master will give them further direction on a method of dispute resolution that the master feels is suitable for their case. The master will identify high-conflict cases at this stage.

F. Stage 5

Clients who are not successful in resolution at Stage 4 will continue through the system in two streams: mediation and case conferencing.

Mediation: Will be voluntary. Clients will continue in it to completion or switch into the court stream if it fails.

Court stream: In this stream, clients will have access to justice in two distinct ways:

- **Motions:** Clients have the opportunity to file a motion and be heard as needed on substantive issues, such as interim relief.
- **Case conferences:** Procedural issues will be handled by case conferences upon the request of either party. The judge or master who heard their triage meeting will continue to assist them by way of case conference. Case conferences are informal meetings. They are mostly for procedural issues and have the responsibility to ensure that the file is court-ready. A judge or master may order costs against any

party who does not follow the procedural rules. Substantive issues such as immediate changes to access and enforcement of access may also be resolved at this stage.

G. Stage 6

Clients who are in the court stream will have a settlement conference before their trial dates are set.

At the settlement conference stage, the parties may choose one of two routes:

- Classic settlement conference: The same as is currently in place under Rule 50, with two modifications:
 - a. Settlement conferences will occur early in the life of a court file – within two or three months of the initial filing of the originating process.
 - b. The applicant's settlement brief will be due 30 days prior to the settlement conference and provided to the respondent, with the respondent's brief due 10 days later (20 days before the conference).
- Binding settlement conference with a judge of their mutual choice. The decision of this judge is final and is not open to appeal.

H. Stage 7

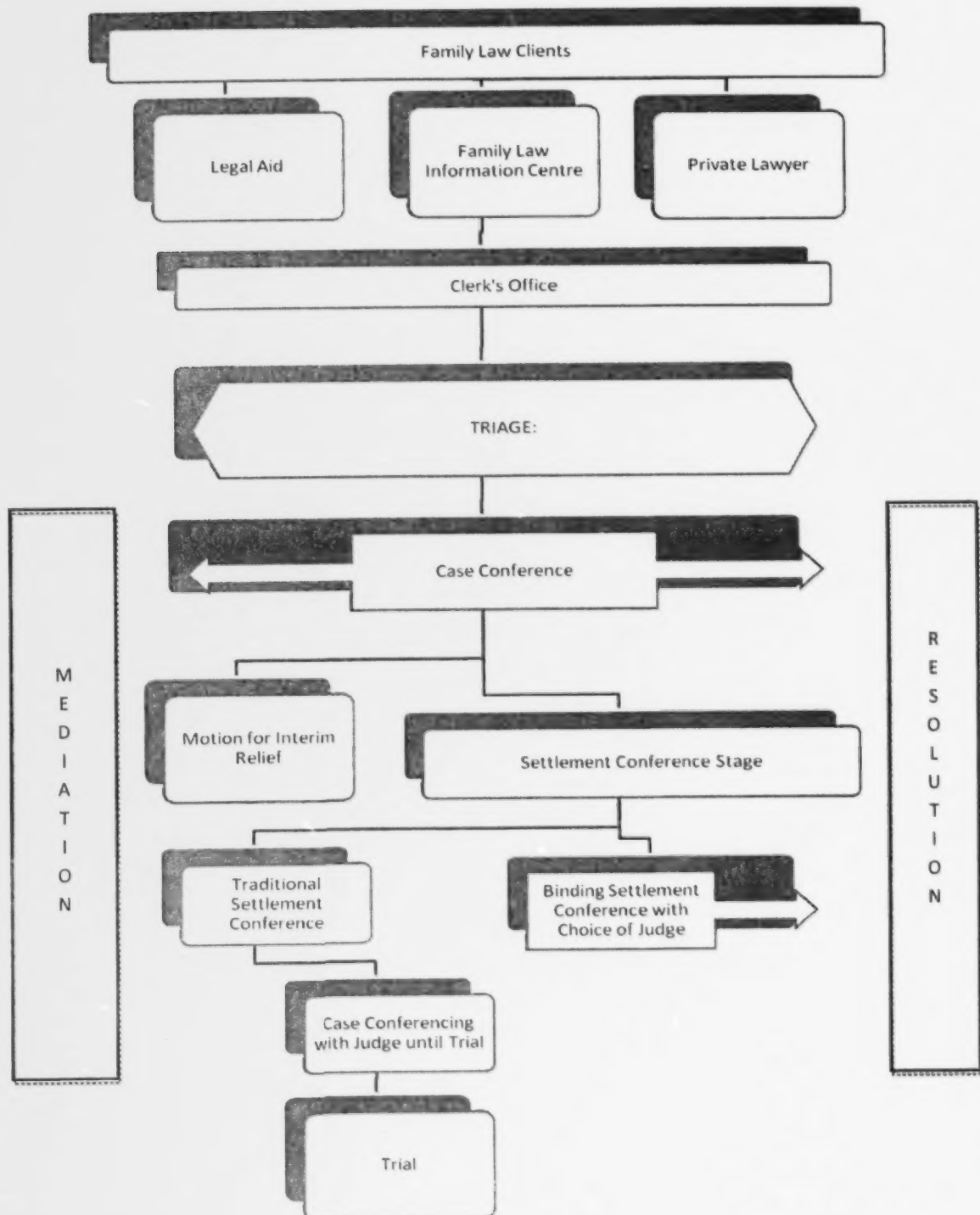
For those files that continue to be unresolved, a trial will be held. The trial will not be in front of the judge used in the case conference or settlement conference.

I. Need for a Family Law Information Centre (FLIC)

The self-represented litigant needs our assistance, as does the judge, in the area of the gathering and presentation of the required information. To this end, Family Law Information Centres (FLIC) in the courthouse will benefit everyone in the system.

Ontario has a FLIC in most of the courthouses where family law courts sit. We would do well to imitate them rather than attempting to redesign the wheel. In most family law court facilities, there is a room which could be easily adapted into a technological information centre that includes a step-by-step touch screen to provide an information video on court procedures and required forms, a frequently-asked-questions icon, examples of forms, and simple rules of procedure court etiquette. As well, there should be a vending machine to produce a set of forms which are user-friendly. (Suggested cost per set of forms: \$20.) The Ontario forms work very well as they are – for the most part – tick boxes and short answers. The forms, which commence the proceeding, do not require affidavits or specific statute citation. These forms are all that are required to get the self-represented litigant before a judge or other judicial officer in a timely manner.

The rooms would not require personnel for monitoring as they would be located next to the commissioner or sheriff stations. The content would come from a central computer. Currently, the counter staff in most Family Court offices are not only shorthanded but spend an inordinate part of the day answering questions or having to explain forms to self-represented litigants.



CHAPTER 9: LEGAL EDUCATION

The role of the advocate/lawyer has traditionally and historically been that of gladiator and spokesperson for the litigant. The lawyer's role is to advance a position/claim in a vigorous way. At the same time, dispute resolution and society have evolved in such a way that the advocate's clients are really looking to lawyers to support, coach and guide them along a dispute-resolution process. They want and need to participate in resolving their conflict in a meaningful way. Nowhere is this truer or more important than in family law matters.

The reality of the lawyer's role as educator, facilitator and coach, must be presented to young lawyers at the earliest possible opportunity. Law students must be schooled in the benefits and skills of interest-based negotiation. The reality is that less than two per cent of all civil disputes result in a trial, yet the majority of our formal law school training is spent dissecting and perfecting the procedures before our courts (especially the court of appeal). There are few if any mandatory courses at the law schools that focus on interest-based negotiation skills. This is a mistake.

Law schools and bar admission courses in New Brunswick must respond to the reality of what society is requiring of modern lawyers. Young lawyers must be equipped to speak the language of interest-based negotiation while continuing to be experts with respect to the law – the purpose being to assist clients/families in putting their options into context rather than bashing away at one another with their respective positions and the jurisprudence that appears to support that position.

Similarly, the practicing bar must wake up to the fact that most of society rejects the notion that they need to fight and be positional to resolve disputes. Most clients want to use a process to resolve their issues and nowhere is this more true than in family law matters. There is naturally a small segment of the population that will never be able to agree on anything and will unfortunately have to resort to third-party adjudication to finalize even that smallest issue, but there are still too many matters taken to Family Court which interest-based-negotiation-trained lawyers should and must resolve much sooner than appears to be the case currently.

Finally, the judiciary is not adequately/appropriately equipped to use the settlement conference rule contained in our Rules of Court to its full potential. Continuing formal education with role play and critiques is necessary for those justices who are tasked with participating in settlement conferences. It is also incumbent upon the justices to come to these meetings prepared and to be active in the settlement process.

Recommendations:

35. Establish mandatory courses at law schools and bar admission courses in interest-based negotiation.
36. Offer continuing education for judges and lawyers in a full range of dispute resolution processes.

CHAPTER 10: RULES AND FORMS

Problems identified:

- Rules 72, 73 and 74 and the accompanying forms are not user-friendly.
- The use of affidavits polarizes parties early in the dispute-resolution process.
- Our rules only assist families using the litigation process.
- Court orders are inconsistent in form and there is often a delay in production of the written copy.

The Task Force has identified the following problems with the use of the Rules of Court and forms in New Brunswick:

A. Not Comprehensive

Only three specific rules – 72, 73 and 74 – govern proceedings in the Family Division with the directive that the remaining practice of the Division be governed by the remaining rules which were created for Trial Division.

Rules 72, 73 and 74 are not user-friendly. They are difficult to read and to understand. As well, there are a variety of additional practice requirements that are informally in place but not stated in the rules. Unrepresented litigants find them impossible to understand and young lawyers shy away from the practice of family law because the process is too difficult to discern.

Rule 72.22.1 for motions to vary and its accompanying form 72 require major overhaul. Although this form is also used for interim proceedings, this is not stated in the rule. The rule gives information about deadlines for responding and the documents required to be filed to respond – an affidavit and financial statement – but that is not on the face of the motion that is served on the respondent.

Some of the rules are difficult to adhere to and questionable as to why they exist – for example, the requirement to file an affidavit for divorce within five days of signing. Given that we are a mobile society, this requirement has petitioners sending their affidavits via courier from other provinces in order to meet the deadline. There is no obvious reason for this short period of time for filing. A joint petitioner has 14 days.

Also, the eight different judicial districts apply the rules differently.

B. Reduce and Eliminate Use of Affidavits

Currently, all motions and applications require a sworn affidavit to be attached. These documents are drafted by lawyers solely to discredit the opposing party. As a result, they amplify the conflict between the parties and therefore affect their ability to work together to resolve issues. Affidavits focus on the past instead of the future. Too often, they contain irrelevant and/or inadmissible evidence. Additionally, given that a petition for divorce does not

require an affidavit to be attached, an application should not require one either. The application should be more akin to a statement of claim style, like the petition for divorce, which provides the relief claimed and the grounds to be argued.

C. Only the Adversarial Process Is Offered by the Rules

The procedure is archaic. It is based on the adversarial model solely. Since we know that only 1.8 per cent of all contested matters conclude with a full trial, the rules should reflect this fact. There should be rules governing the basics of other types of dispute resolution models – collaborative practice, mediation and arbitration.

D. Need for Standardization and Timeliness of Court Orders.

Currently the order is prepared by one of the lawyers after an oral decision of the presiding judge. The result is that the parties have to wait to receive their paper copy of the order that they have heard the judge pronounce. This delay can cause confusion and conflict between the parties.

The current process can also result in a dispute between the lawyers as to the wording to be used in the order and orders for the same relief that are worded differently by different lawyers. As a result, the ability to understand and/or enforce the order may be compromised.

Goals:

- Create new user-friendly forms.
- Reduce the use of affidavits and streamline the contents when they are required.
- Create rules governing other forms of dispute resolution.
- Ensure that court orders are comprehensive, consistent in wording and timely.
- Impose costs consistently and fairly.
- Have a standing rules committee chaired by the Associate Chief Justice.

Recommendations:

37. Create new forms for Family Court in conjunction with the new paradigm.
38. Affidavits should be shorter and non-inflammatory and filed only after other forms of dispute resolution have been attempted.
39. Develop Rules to govern other dispute-resolution processes.
40. Adopt or create standard forms of court orders.
41. Make and enforce meaningful awards of costs.
42. Create a standing rules committee chaired by the Associate Chief Justice for Family Division.

37. Forms

New forms for Family Division need to be created in conjunction with the adoption of the new paradigm. The emphasis must be on the plain language and simplicity of the form, for use by both the legal community and self-represented individuals.

Professor Rollie Thompson of Dalhousie Law School was consulted by this Task Force. He advised us against creating a set of Family Court Rules apart from the civil rules of procedure. He encouraged us to create forms for use in Family Division that are user-friendly. We believe he is right. By creating forms that can be used by self-represented litigants, we are also assisting the lawyers who do not practise primarily in Family Court. If we can demystify and simplify the process of the Family Division, then we can focus our resources on working to fix the real problems of each family instead of numerous adjournments to remedy procedural problems.

Rules 72 through 74 will need to be re-drafted to reflect the new paradigm. Additionally, a new rule needs to be created to govern child protection procedures. They should be supported by ongoing practice memos issued by the standing advisory committee on Family Division Rules and practice and available on the website. These practice memos should be posted to a website for access by the legal community and the public.

38. Affidavits

The Task Force recommends that affidavits only be filed after the triage, in a brief format with non-inflammatory language.

The Ottawa pilot project requires the parties to attend at their first court triage appearance without filing any affidavits. They complete an information form only and advise of the type of relief they are requesting. They meet with the master to see if a consensus is possible. Only if no consensus is possible do they then file a short form of affidavit and appear on a motion. We wish to adopt this process in New Brunswick.

When motions to the Court are required, the accompanying affidavit needs to be relevant and non-inflammatory. We are not assisting families during their separation when we needlessly fuel the fire of their malcontent toward each other. It is very rare that the distant past has any relevance to the decision that the judge must make.

There should be rules on filing concise and factual affidavits and cost sanctions for inflammatory and irrelevant affidavits.

39. Rules for Other Methods of Dispute Resolution

There should be rules governing other methods of dispute resolution.

The new paradigm will be settlement-focused. Less than two per cent of all separation files end in a full trial according to the research of Dr. Julie MacFarlane of the University of British

Columbia. We need comprehensive rules that govern the other processes used by the majority. These processes are negotiation, collaborative practice, mediation and arbitration.

Each of these processes should be explained in the rules together with the basic components that must be present for such process to be valid.

40. Standardized Court Orders

We reviewed the standardized court orders currently used in Manitoba and believe a similar system should be used in New Brunswick.

This system would provide all lawyers and judges with a standard form of court orders for different aspects of a file. It would ensure that all support orders look the same so that vital information is not missing. It would eliminate the current differences in drafting style between lawyers and judges. However, it would not reduce the judge's discretion to modify or create a new type of order where necessary. It would be used as a reference tool.

Using a standard form of orders will also enable the court stenographer to create the order and provide it to both parties before they leave. If the lawyers or self-represented parties require clarification on terms of the order, they can seek it at that time instead of needing a second appearance to clarify the judge's language or the terms of a consent order.

As our new paradigm includes the introduction of masters to our Family Division, a standard form of orders would ensure that their orders are created in a similar format to the judges'.

41. Costs

Costs should follow the event – always. Currently, the matter is entirely discretionary. Consistency in this area would discourage clients from taking matters all the way to trial and encourage alternative forms of dispute resolution.

Prince Edward Island currently employs a procedure that requires the losing party to pay the costs of the winning party on a full indemnity (100 per cent) or partial indemnity (60 per cent) basis. There is a rule that sets out the hourly rate allowed to be recovered by a lawyer through this process and a list of recoverable disbursements. PEI lawyers report that this system is very effective in keeping family matters out of the courtroom and in promoting settlement through alternative dispute mechanisms.

Alternatively, costs could be assessed on a per issue basis, because we know that one party might be more successful on a custody issue and the opposing party successful on financial issues. Once ordered, costs should be enforced by the Family Support Order Service to ensure that they are paid. In addition to the award of costs on substantive rulings, costs should be ordered for non-attendance and non-compliance with the procedural rules.

Additionally, the Task Force believes that costs should be awarded in favour of Domestic Legal Aid when they represent the successful party and payable to the New Brunswick Legal Aid Services Commission.

42. Standing Rules Committee

The new system must be continuously maintained by a standing rules committee chaired by the Associate Chief Justice.

The current system of forms and rules and unwritten practice standards creates a mystery of family law. Once it is demystified, it must be maintained by a standing advisory committee on Family Division Rules and practice to ensure that it continually stays relevant.

CHAPTER 11: COURT ADMINISTRATION

As stated earlier, in New Brunswick, we essentially have eight separate and distinct Family Court systems. Wait times for everything from court mediators to court dates varies dramatically between judicial districts.

This information is not widely understood or recognized because the method of collecting information and formulating statistics is archaic. To quote one employee: "The technology is the pencil." The stark but real truth is that there is no province-wide computerized case management system. There is no way for the Family Court administrators and Chief Justice of the Court of Queen's Bench to identify well in advance where there is going to be a shortage of human resources and to manage these resources in a professional and effective way.

The Task Force is encouraged by the efforts of the Minister of Justice to secure the appointments of three additional Family Court judges. These resources are critical to the current system as well as to the introduction of the new paradigm.

Additionally, the Task Force strongly recommends the creation and appointment of a position of quasi-judicial master for every judicial district. This person should be a lawyer with a minimum of 10 years experience in the practice of family law as well as qualifications in mediation. Their role shall conduct case conferences, procedural orders and orders for disclosure, elective arbitration of marital property applications, uncomplicated or unopposed matters, provide interim relief under provincial legislation and ensure that all files are Court-ready.

It is imperative that the design and implementation of this system commence without delay. It is inconceivable that, in 2008, in a province of 750,000 people, we could have 18-month delays in one part of the province and empty courtrooms in another. We have too few settlement conferences happening and written decisions are routinely taking six months for judges to produce.

The amount of poorly managed resources and waste was shocking to the members of the Task Force. Reportedly, \$300,000 was spent in 2007 in the Moncton judicial district for ad hoc Crown prosecutors when that jurisdiction has the most Family Court Crown prosecutors of any judicial district in the province. In the same year, Saint John spent only \$38,000 even though it only has one Crown prosecutor and arguably the largest constituency of child protection clients in the province.

The Task Force was also very concerned that more than \$400,000 was spent paying for lawyers for children in child protection matters, including infants, who are the subject of matters before the Court. This seemed to the members of the Task Force to be a luxury this province cannot afford and of very questionable benefit.

Too many cases get stuck in the court system for an extended period of time. Matters are entered for hearing well in advance of the trial date. Status hearings are required to encourage settlement, to ensure all parties are prepared and/or to narrow the issues.

The Family Court system needs to be run as a business by someone with business training and experience and in conjunction with an Associate Chief Justice for Family Division who has expertise in family law. The Task Force has reviewed the paper "An Alternative Model for Court Administration in New Brunswick" (September 2007) and wholly endorses its findings and recommendations for reform.

It is imperative that the Associate Chief Justice be appointed immediately in order to have that person guide the implementation committee in the next step of this process. It is also essential that a workload analysis of all employees in the Family Division be carried out. There are dramatic differences across the eight judicial districts.

It is the opinion of the Task Force that the entire Family Court system is doomed to fail in the event that we do not invest in a sufficient number of skilled and committed administrative support staff. We currently have professionals doing administrative functions and, as a result, there is no leadership and the Court chronically functions in damage-control mode.

Recommendations:

43. Immediately appoint an Associate Chief Justice for Family Court.
44. Appoint three new Family Court judges.
45. Appoint masters to each judicial district.
46. Create and implement a province-wide computerized case management system.
47. Appoint a chief financial officer to be responsible for the budget and financial management of the Court system.
48. Ensure a sufficient number of skilled administrative support staff.
49. Implement a workload assessment process for all Family Court administrative staff.
50. Implement electronic filing.

APPENDIX A: SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

1. Endorse the Department of Social Development's new model for resolution of child protection matters.
2. Create a separate court docket for child protection matters.
3. Create a separate Rule of Court for child protection matters.
4. Create benchmarks for process timelines.
5. Reduce the number of non-parent parties represented in child protection matters.
6. Implement legislative changes to:
 - a. define "all interested persons"
 - b. add a section on evidentiary requirements to the *Family Services Act*.
7. Implement settlement conferences as a precursor to trial.
8. In the very rare case where a child requires legal representation, it shall be provided by the Child and Youth Advocate.
9. The *Family Services Act* requires amendment to clearly define when it is appropriate to appoint legal representation for a child.
10. Provide public information and mandatory education regarding child and spousal support.
11. Revise Rules 72 and 73 and the Family Court forms.
12. Create standard forms of orders to provide greater consistency.
13. Implement the new paradigm to provide a lean and fair system.
14. Implement a child/spousal support recalculation service.
15. Provide consensual dispute resolution options as alternatives to litigation in support matters.
16. Implement "Status of the Child" reports for child support files.
17. Provide public information and mandatory education regarding custody and access.
18. Implement a triage system of case management.
19. Expand and enhance the role of court social workers.
20. Provide consensual dispute resolution options for custody matters as alternatives to litigation.
21. Empower deputy sheriffs to enforce court orders.
22. Replace affidavits with a claim for relief in custody matters.
23. Revise Rule 72, Rule 73 and the Family Court forms.
24. Adopt higher threshold financial criteria for determining eligibility for Domestic Legal Aid, as recommended by the Review Panel.
25. Intake of clients should be done by Domestic Legal Aid lawyers who assist in the choice of process for dispute resolution.
26. Allow access to Domestic Legal Aid services for all components of a family law file.
27. Transfer support enforcement legal work to the Attorney General's office.
28. Provide more Domestic Legal Aid staff and/or contractual lawyers.
29. A staff psychologist should be attached to the Court to prepare custody and access assessments.
30. Create a standard request form for psychological assessments.
31. Educate legal professionals at every stage of their careers in interest-based negotiation.
32. Introduce collaborative family law into the new model for child protection matters.

33. Implement changes to Domestic Legal Aid to permit mediators more time to mediate.
34. Invest in administrative support, professional development and continuing education for mediators.
35. Establish mandatory courses at law schools and bar admission courses in interest-based negotiation.
36. Offer continuing education for judges and lawyers in a full range of dispute resolution processes.
37. Create new forms for Family Court in conjunction with the new paradigm.
38. Affidavits should be shorter and non-inflammatory and filed only after other forms of dispute resolution have been attempted.
39. Develop Rules to govern other dispute-resolution processes.
40. Adopt or create standard forms of court orders.
41. Make and enforce meaningful awards of costs.
42. Create a standing rules committee chaired by the Associate Chief Justice for Family Division.
43. Immediately appoint an Associate Chief Justice for Family Court.
44. Appoint three new Family Court judges.
45. Appoint masters to each judicial district.
46. Create and implement a province-wide computerized case management system.
47. Appoint a chief financial officer to be responsible for the budget and financial management of the Court system.
48. Ensure a sufficient number of skilled administrative support staff.
49. Implement a workload assessment process for all Family Court administrative staff.
50. Implement electronic filing.

APPENDIX B: CONSULTATION PARTICIPANTS

Court Services Division Employees Department of Justice and Consumer Affairs	
Mike Guravich Operational Consultant Program Support Services	Court Social Workers/Mediators Family Support Services
Enforcement Officers Family Support Order Services	Client Services Court Services Division (Included those responsible for court scheduling)
Regional Directors Tom Bishop, Saint John Grégoire Boudreau, Bathurst Matthew Cripps, Miramichi (Task Force contact) Dominique Laundry, Fredericton David Leger, Moncton Francine Pelletier-Cyr, Edmundston	Regional Managers Johanne Martin, Campbellton Tim Wiebe, Woodstock
Clerks Jean-Marie Goguen, Fredericton Judicial District Andrea Hull, Woodstock Judicial District	
Other Government Departments or Agencies	
Family Crown Counsel Office of the Attorney General Catherine Berryman, Task Force contact Darlene Blunston, Woodstock David Colwell, Saint John Charles Couturier, Grand Falls Lisa DiBonaventura, Moncton Rita Godin, Bathurst Cindy Howie, Fredericton Sylvia Mendes-Roux, Campbellton Bill Morrissy, Miramichi Ken Oliver, Woodstock	Child Protection Social Workers Department of Social Development Met with representatives in: <ul style="list-style-type: none"> - Bathurst - Campbellton - Edmundston - Fredericton - Miramichi - Moncton - Saint John

Pierre Roussel Edmundston Vicki Wallace-Godbout, Moncton	
Joan Mix Director Child Welfare and Youth Services Department of Social Development	Gary Love Consultant Child Welfare and Youth Services Department of Social Development
Bernard Richard and Christian Whalen Child and Youth Advocate Office of the Child and Youth Advocate (Attended the Fredericton Canadian Bar Association (CBA) consultation session and provided a written submission.)	Christian Whalen Counsel Office of the Child and Youth Advocate (Attended the Fredericton CBA consultation session.)
Other	
Louise Surette Director Domestic Operations New Brunswick Legal Aid Services Commission	Dr. Deborah Doherty and Emily Bell Public Legal Education and Information Service of New Brunswick
Canadian Bar Association (CBA), New Brunswick Branch Met with members of the CBA in: <ul style="list-style-type: none"> - Bathurst - Campbellton - Edmundston - Fredericton - Miramichi - Moncton - Saint John 	College of Psychologists of New Brunswick Luc Dubé Barbara Gibson Claudette LeBlanc, Registrar Teréz Rétfalvi
New Brunswick GRAND Society (The group provided a submission and Justice Guerette spoke with their representative on the telephone.)	Madam Justice Jennifer MacKinnon and Master Robert Beaudoin Family Court Branch Ontario Superior Court of Justice (Provided a presentation on the Ottawa pilot project.)
The Task Force also conducted a public consultation process. Requests for submissions were printed in the Telegraph-Journal, The Daily Gleaner, Times & Transcript and L'Acadie Nouvelle. The request for submissions was also posted on the Department of Justice and Consumer	

Affairs website.
Judges
Mr. Justice Guerette consulted with various members of the judiciary in the preparation of this report.

APPENDIX C: BIBLIOGRAPHY

Babb, Barbara A. "Reevaluating Where We Stand: A Comprehensive Survey of America's Family Justice Systems" Family Court Review 46.2 (2008): 230-257.

Bala, Nicholas. "Tippins and Wittmann Asked the Wrong Question: Evaluators May Not Be 'Experts', But They Can Express Best Interests Opinions" Family Court Review 43.4 (2005): 554-562.

Bala, Nicholas and Alan Leschied. "Court-ordered Assessments in Ontario Child Welfare Cases: Review and Recommendations for Reform" Canadian Journal of Family Law 24 (2008): 11-64.

Barsky, Allan E. "Mediative Evaluations: The Pros and Perils of Blending Roles" Family Court Review 45.4 (2007): 560-572.

Epstein, Philip M. and Sheila R. Gibb. "Family Law Arbitrations: Choice and Finality under the Amended *Arbitration Act, 1991* and *Family Law Act*" Canadian Family Law Quarterly 25: 199-225.

Fidler, Barbara J. and Rachel Birnbaum. "Child Custody Disputes: Private and Public Assessments" Canadian Family Law Quarterly 25: 137-167.


Herman, Gregg and John Lande. "Fitting the Forum to the Family Fuss: Choosing Mediation, Collaborative Law, or Cooperative Law for Negotiating Divorce Cases" Family Court Review 42.2 (2004): 280-291.

Landau, Barbara, Lorne Wolfson and Niki Landau. The Family Mediation and Collaborative Practice Handbook. Ontario: LexisNexis Butterworths, 2005.

MacFarlane, Julie. The New Lawyer: How Settlement is Transforming the Practice of Law. Vancouver: UBC Press, 2008.

Pearson, Yvonne, et al. "Early Neutral Evaluations: Applications to Custody and Parenting Time Cases Program Development and Implementation in Hennepin County, Minnesota" Family Court Review 44.4 (2006): 672-682.

Ryan, Judith P., Richard W. Shields and Victoria L. Smith. Collaborative Family Law: Another Way to Resolve Family Disputes. Scarborough: Thomson Carswell Ltd., 2003.



Rapport du Groupe de travail sur l'accès à la justice familiale

Soumis au Ministre de la Justice et de le Consommation

L'honorable Thomas J. Burke, c.r.

le 23 janvier 2009

Rapport du Groupe de travail sur l'accès à la justice familiale

2009.06

Province du Nouveau-Brunswick
Case postale 6000
Fredericton N.-B. E3B 5H1
CANADA

www.gnb.ca

ISBN 978-1-55471-216-8

Rapport du Groupe de travail sur l'accès à la justice familiale

Soumis au Ministre de la Justice et de le Consommation

L'honorable Thomas J. Burke, c.r.

le 23 janvier 2009

Rapport du Groupe de travail sur l'accès à la justice familiale

2009.06

Province du Nouveau-Brunswick
Case postale 6000
Fredericton N.-B. E3B 5H1
CANADA

www.gnb.ca

ISBN 978-1-55471-216-8



Le 23 janvier 2009

M. Thomas J. Burke, c. r.
Procureur général
Ministre de la Justice et de la Consommation
Case postale 6000
Fredericton (Nouveau-Brunswick)
E3B

Monsieur le Procureur général,

Je suis heureux de vous présenter notre rapport sur l'accès à la justice familiale pour que vous puissiez en prendre connaissance.

Après avoir consulté un grand nombre d'intervenants de l'intérieur et de l'extérieur du réseau des tribunaux de la famille, nous avons constaté que celui-ci a grandement besoin d'être remanié, en particulier en ce qui concerne sa procédure accusatoire. Dans de nombreux autres ressorts de common law, le système accusatoire a été remplacé par un mécanisme de règlement des différends qui met l'accent sur la rapidité, l'accessibilité, l'efficacité et la simplification des démarches pour dénouer les litiges en matière familiale.

Nos principales recommandations tiennent compte du fait que les solutions doivent être proportionnelles au problème. Le modèle « uniformisé » ne répond plus aux besoins du nombre sans cesse croissant de personnes qui doivent se présenter devant la Division de la famille.

Même si notre rapport trace l'orientation générale que le tribunal devrait adopter, il faudra énormément de travail pour mettre en application les recommandations qu'il contient. Il faudra également compter sur le dévouement et le travail acharné d'un comité de mise en œuvre qui devra planifier et superviser les changements nécessaires. Nous sommes profondément convaincus que le processus de mise en œuvre devrait être enclenché dès maintenant.

Nous profitons de l'occasion qui nous est offerte pour saluer et remercier les nombreuses personnes qui nous ont donné du temps et qui nous ont fait bénéficier de leur expérience pour nous aider à comprendre vraiment le fonctionnement du tribunal de la famille. Leur apport nous a été d'une aide précieuse lorsque nous avons élaboré nos recommandations.

En terminant, nous tenons à vous remercier et à remercier le sous-ministre ainsi que les membres de votre personnel pour votre confiance et votre appui au cours de la dernière année.

Nous attendons avec impatience votre réponse motivée à nos recommandations.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Procureur général, l'expression de ma considération distinguée.

Original signé par

Raymond J. Guérette, juge
Président du Groupe de travail sur
l'accès à la justice familiale

Michelle Boudreau-Dumas
Avocate, Aide juridique en droit
de la famille, Campbellton (N.-B.)

Sheila Cameron
Actus Law Droit
Moncton (N.-B.)

Jennifer L. Donovan
Kenny & Murray
Fredericton (N.-B.)

Mary-Eileen Flanagan
Sherwood & Flanagan
Saint John (N.-B.)

David Lutz, c.r.
Lutz Longstaff
Hampton (N.-B.)

Brenda G. Noble, c.r.
Barry Spalding
Saint John (N.-B.)

c. c. : M. Yvon G. LeBlanc, sous-ministre
M^{me} Marilyn Born, sous-ministre adjointe

p. j.

TABLE DES MATIÈRES	
SECTION	PAGE
Mandat du Groupe de travail sur l'accès à la justice familiale	2
Résumé	6
Chapitre 1 – Protection de l'enfance	17
Chapitre 2 – Représentation des enfants	25
Chapitre 3 – Soutien aux enfants et du conjoint	30
Chapitre 4 – Droits de garde et d'accès	36
Chapitre 5 – Aide juridique en matière de droit de la famille	43
Chapitre 6 – Rapports d'évaluation psychologique	48
Chapitre 7 – Meilleur accès aux démarches de règlement des litiges	52
Chapitre 8 – Le nouveau paradigme	57
Chapitre 9 – Formation juridique	62
Chapitre 10 – Règles et formulaires	64
Chapitre 11 – Administration des tribunaux	70
Annexe A – Résumé des recommandations	73
Annexe B – Personnes consultées	75
Annexe C – Bibliographie	78

MANDAT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ACCÈS À LA JUSTICE FAMILIALE

Contexte

Les causes privées en droit de la famille en attente et les délais des tribunaux dépassent très largement la norme acceptable. Ces délais portent atteinte à notre capacité d'offrir un véritable accès à la justice familiale. Le ministre fédéral de la Justice, l'honorable Robert Nicholson, c.r., a récemment déposé un projet de loi modifiant la *Loi sur les juges*, dans le but d'autoriser la nomination de trois autres juges à la Cour du Banc de la Reine, Division de la famille, pour chacun des trois tribunaux de Saint John, Fredericton et Moncton. Même si ces nouvelles nominations aideront sans doute à diminuer le nombre des causes en attente au tribunal de la famille, il y a toujours lieu d'examiner d'autres solutions pour réduire les délais.

Par la création de ce groupe de travail, le gouvernement du Nouveau-Brunswick s'est engagé à agir pour améliorer l'accès à la justice familiale.

Objectifs et principes

Le Groupe de travail examinera le système des tribunaux de la famille, dont notamment la législation, la réglementation et les Règles de procédure connexes, en plus de formuler des recommandations au gouvernement du Nouveau-Brunswick. Ces recommandations viseront les objectifs suivants :

- un accès plus rapide aux tribunaux pour le règlement de litiges en droit de la famille;
- l'usage accru de solutions de rechange aux tribunaux de la famille pour le règlement de litiges en droit de la famille;
- un meilleur accès à l'information et à l'aide juridiques dans les causes de droit de la famille, tout particulièrement pour les gens défavorisés, les parents célibataires et les Autochtones.

Les recommandations du Groupe de travail respecteront les priorités et les projets en cours des gouvernements fédéral et provincial, en ce qui a trait aux affaires du droit de la famille.

Le rapport du Groupe de travail comprendra une analyse approfondie des incidences financières des recommandations, en plus de présenter une ventilation détaillée des coûts du ou des modèles proposés.

Mandat

1. Règles de procédure simplifiées

Le Groupe de travail examinera et élaborera une ou plusieurs propositions qu'il soumettra à l'étude des instances judiciaires, au Barreau et au gouvernement,

relativement à la simplification des Règles de procédure pour les causes entendues à la Cour du Banc de la Reine, Division de la famille. Le but visé est d'établir des règles de procédure qui encouragent le règlement plus rapide et plus équitable des litiges, au moyen d'une démarche que pourront comprendre les parties.

2. Autres démarches de règlement des litiges

Le Groupe de travail examinera et élaborera une ou plusieurs propositions qu'il soumettra à l'étude des instances judiciaires, au Barreau et au gouvernement, relativement à l'amélioration des solutions de rechange en matière de règlement des litiges, dans le but de les rendre plus conviviales et plus accessibles. Le Groupe de travail formulera des recommandations et présentera au gouvernement du Nouveau-Brunswick une estimation précise des coûts annuels prévus, relativement :

- a. à l'élargissement à tous les districts judiciaires du projet de Services de modification de la pension alimentaire du district de Saint John, ou encore au remplacement de ce programme par une instance administrative et décisionnelle à l'échelle de la province, qui serait habilitée à rendre des ordonnances en matière de soutien familial;
- b. à un mécanisme rapide pour rendre une ordonnance provisoire de pension alimentaire dans le cas de parents ou de conjoints récemment séparés, conformément aux *Lignes directrices sur le soutien pour enfants*, dans l'attente d'une audience en bonne et due forme au tribunal;
- c. à une instance administrative et décisionnelle pour rendre facilement exécutoire des décisions de division des biens matrimoniaux.

3. Information juridique

Le Groupe de travail formulera des recommandations au gouvernement, concernant l'amélioration de l'information et de la formation des citoyens sur les questions de droit de la famille, et notamment les Règles de procédure et les formalités judiciaires.

4. Incidences financières et d'autre nature

Toutes les recommandations seront accompagnées d'une évaluation des incidences en termes de ressources financières et humaines de leur mise en oeuvre, et d'une évaluation de leur impact possible sur les politiques et les programmes du gouvernement.

Méthodologie

Grâce au personnel qui lui est affecté, le Groupe de travail recueillera des données et examinera l'information pertinente, dont notamment les pratiques optimales et les approches en usage dans d'autres administrations.

Le Groupe de travail consultera les parties concernées dans le cadre de rencontres organisées à cette fin, dans le but de recueillir des commentaires sur les préoccupations en matière d'accès à la justice familiale pour le règlement de litiges. Ces rencontres de consultation se dérouleront sur une période de un à deux jours.

Composition du Groupe de travail

Président

Le juge Raymond Guérette, Campbellton

Membres

Michelle Boudreau-Dumas, Campbellton

Sheila J. Cameron, Moncton

Jennifer Donovan, Fredericton

Mary-Eileen Flanagan, Saint John

David Lutz, c.r., Hampton

Brenda Noble, c.r., Saint John

Conseillers spéciaux

Catherine Berryman

Coordonnatrice

Section de la justice pour la famille et la jeunesse, Poursuites publiques

Cabinet du Procureur général

Matthew Cripps

Directeur régional, Miramichi

Division des services aux tribunaux

Ministère de la Justice et de la Consommation

Ministère de la Justice et de la Consommation, personnel de soutien

Cynthia Davis

Conseillère principale en matière de politiques

Politique et planification

Michael Guravich

Conseiller aux opérations

Services de soutien des programmes, Division des services aux tribunaux

Janet McKenna

Conseillère en politiques

Politique et planification

Conseillère universitaire

Professeure Linda C. Nielson, Ph. D.
Université du Nouveau-Brunswick

RÉSUMÉ

Le 7 février 2008, le ministre de la Justice, l'honorable T. J. Burke, a annoncé la création d'un Groupe de travail sur l'accès à la justice familiale. Son mandat consistait à recommander des moyens d'améliorer l'accès aux tribunaux de la famille et, de façon plus générale, de présenter des recommandations pour améliorer les services offerts aux citoyens.

Même si nous avons été flattés de cette occasion qui nous était offerte et de jouir de la confiance que nous accordait le gouvernement de présenter des recommandations de réforme, nous n'avons disposé que de peu de ressources pour effectuer le travail de recherche et d'analyse, lesquelles nous auraient été bien utiles pour accomplir nos tâches. Cependant, nous sommes confiants que nos recommandations reposent sur des années d'expérience et qu'elles correspondent aux choix judicieux à faire pour entamer la réforme qui s'impose.

À sa première rencontre, les membres du Groupe de travail ont établi que son mandat était suffisamment vaste pour lancer une réforme approfondie du tribunal de la famille, en soi un objectif que tous les membres jugeaient impératif pour surmonter l'état de déliquescence actuel, pour ne pas dire la crise, que traverse ce tribunal.

Depuis un certain temps déjà, voire une quinzaine d'années, les services qu'offre le tribunal de la famille aux citoyens se sont détériorés, en termes de pertinence et de rapidité de l'instance. Cette situation découle d'un certain nombre de facteurs interreliés, dont le nombre croissant de plaideurs sans avocats (plus de la moitié des plaideurs n'ont pas d'avocats), l'augmentation du nombre et la complexité croissante des causes de protection de l'enfance, ainsi que la tendance de certains tribunaux à se soumettre à une panoplie de procédures et de formalité perçues come découlant des Règles de procédure.

Au cours des dernières années, tout particulièrement, le manque de finances, de ressources, financières, et d'attention, a donné lieu à une réduction des services offerts aux citoyens. Cette situation découle de trop grands délais avant de pouvoir obtenir une date d'audience, d'ajournements trop nombreux, de l'incapacité d'offrir rapidement et proportionnellement un règlement de problèmes relativement mineurs, et l'incapacité de s'adapter aux changements novateurs dans d'autres juridictions.

Il s'en est suivi une détérioration lente mais inéluctable, à un point tel, que des rencontres publiques ont eu lieu pour dénoncer la situation. Les comptes rendus de ces rencontres font le constat suivant : le tribunal de la famille « ne fonctionne plus ». D'autres intervenants, de l'intérieur du système judiciaire, prononcent le même diagnostic, à savoir que le tribunal de la famille est « en crise ».

Pour faire correctement le point sur la situation, le Groupe de travail a décidé que son premier objectif serait de visiter les huit districts judiciaires et de rencontrer les administrateurs du tribunal, les médiateurs, les avocats en droit de la famille et les travailleurs sociaux. Cette ronde

de consultations a eu lieu en mars et avril 2008. Nous avons par la même occasion sollicité la présentation de mémoires du public et de personnes intéressées.

Tournée des districts judiciaires

Lorsque nous avons visité les huit districts judiciaires, on nous a accueilli avec, semble-t-il, beaucoup d'attentes; c'est un peu comme si on nous avait pris par le revers de la veste et chacun disant à peu près la même chose : « Vous devez faire quelque chose : le tribunal de la famille ne fonctionne plus; tous et toutes sont frustrés par les délais; les Règles de procédure en protection de l'enfance sont devenues un véritable écheveau! »

Nous avons été quelque peu stupéfaits par la réception qu'on nous avait réservée, et n'étions pas préparés à entendre ce qui allait suivre.

On nous a dit que dans la plupart des districts judiciaires, il fallait entre quatre à six mois pour obtenir une date de comparution relativement à une motion en mesure de redressement provisoire. Pour accélérer les audiences en protection de l'enfance, les causes ordinaires étaient habituellement reportées afin d'accorder la préséance aux causes en protection de l'enfance.

Un procès régulier peut prendre des années avant d'avoir lieu pour plusieurs raisons; la plupart du temps, ce sont les ajournements et les lacunes en pratiques de gestion de cas qui en sont la cause.

Un des problèmes persistants a trait au changement de circonstances dans la vie d'une personne, en particulier la perte d'emploi d'un pourvoyeur de pension alimentaire qui tente ensuite de faire modifier l'ordonnance de soutien. Dans l'impossibilité d'obtenir de l'aide juridique, ces personnes se voient dirigées vers les travailleurs sociaux rattachés au tribunal, qui ont ensuite la responsabilité de les aider à préparer un avis de motion accompagné d'affidavit à l'appui. Ces gens n'étaient pas au fait des Règles de procédure et ont souvent eu de la difficulté à satisfaire aux exigences des Règles de procédure. Les ajournements et les délais ont par la suite contribué à l'accroissement des arriérés de soutien dans le versement des pensions alimentaires.

On nous a dit que pour certains procès, y compris ceux mettant en cause les droits de garde d'un enfant, l'ajournement était une issue normale, car le temps imparti au départ n'a pu être respecté. L'ajournement donnait lieu à la fixation d'une autre date d'audience, souvent plusieurs mois plus tard, ce qui a souvent produit trois dates d'audience échelonnées sur une période aussi longue que deux ans.

Dans de trop nombreux cas, la situation est devenue telle que les procédures ont pris le pas sur le règlement du litige. Il semble y avoir un manque de compréhension et de compassion à l'égard de la situation de détresse que provoquent les nombreux ajournements et les trop grandes exigences en termes de procédures. Certains avocats nous ont dit qu'ils ne comparaitraient plus jamais au tribunal de la famille.

Les travailleurs sociaux rattachés au tribunal (souvent appelés médiateurs) ont indiqué pour leur part qu'ils consacrent moins de 20 p. 100 de leur temps à la médiation proprement dite. Le reste du temps, ils doivent déterminer l'accessibilité à l'aide juridique et aider les personnes qui tentent de faire modifier une ordonnance de pension alimentaire. Nous n'avons eu d'autre choix que de constater que les travailleurs sociaux rattachés au tribunal en poste depuis plusieurs années déjà affichaient ce qu'on ne peut que nommer de la résignation tranquille à l'endroit de cette situation, compte tenu des années d'efforts incessants et vains pour élargir leur rôle premier de médiateurs.

Par ailleurs, les travailleurs sociaux dans les causes de protection de l'enfance sont ceux qui nous ont laissé l'impression la plus forte. Il s'agit du groupe le plus important à avoir rencontré les membres du Groupe de travail et qui ont échangé avec ses membres. Il apparaît manifeste que ces personnes se trouvent toutes dans un état de grande détresse. Les modifications apportées aux exigences des procédures requises par certains tribunaux les ont tant affectées que ces gens ne veulent plus aller au tribunal.

Ces personnes nous ont dit que l'intérêt supérieur de l'enfant était maintenant devenu secondaire, car les exigences en termes de procédures revêtent maintenant une importance excessive. Ces gens étaient désespérés de constater le peu de respect que l'on faisait d'eux au tribunal, tout particulièrement la perception voulant qu'ils sont des adversaires des enfants plutôt que leurs protecteurs. Ils nous ont aussi indiqué leurs frustrations des nombreux ajournements provoqués par ce qui leur semble (à eux et aux procureurs de la Couronne) des arguments frivoles. Certaines causes ont pris des années à cheminer dans les tribunaux, tandis que l'enfant était laissé dans le foyer d'accueil et attendait que l'on statue sur son cas.

On a dit d'un enfant que pour lui le temps est infini. L'absence de règlement d'un litige est une situation cruelle et inutile qu'on lui impose.

Un aspect en particulier hérissait les travailleurs sociaux : l'exigence que, dans certains tribunaux, tous les travailleurs sociaux et les travailleurs de soutien précédents dans un dossier donné devaient produire un affidavit distinct en prévision du procès. Cela s'est traduit par une véritable explosion de tâches supplémentaires pour ce personnel telle que le gouvernement a dû recruter 20 adjoints administratifs juridiques pour aider les travailleurs sociaux. L'an dernier, ces adjoints administratifs ont coûté 900 000 \$.

Certains travailleurs sociaux ont fondu en larmes tandis qu'ils ont relaté leurs expériences personnelles au tribunal. Les délais et les frustrations ont, de toute évidence, minés considérablement leur moral. Un grand nombre de ces personnes ne veulent plus comparaître au tribunal.

Enfin, divers travailleurs des tribunaux et avocats nous ont dit que le tribunal de la famille était en train de perdre le respect et la confiance du public. Ils nous ont parlé de certains plaideurs qui font fi du tribunal en refusant d'observer les ordonnances, de payer leur pension alimentaire

ou encore ils n'assument pas leurs responsabilités sans que cela n'entraîne de conséquences graves pour eux.

Il va sans dire que cette tournée des districts judiciaires a laissé les membres du Groupe de travail dans un état de très grande préoccupation à l'égard du fonctionnement du tribunal de la famille.

Conclusions et observations

À de nombreux égards, l'information recueillie par le Groupe de travail a permis de confirmer ce que ses membres savaient déjà. Par contre, l'ampleur du désarroi dans le système a été un choc et une surprise.

Les chapitres qui suivent font état de nos conclusions, mais dans un premier temps, certaines observations générales s'imposent.

Comme nous l'avons déjà mentionné, des changements appréciables survenus dans le droit de la famille ont très largement perturbé le tribunal de la famille. Le tribunal n'a pas très bien réagi à ces changements et, de fait, le manque de concertation a produit la formation de huit districts judiciaires séparés et autonomes, chacun de ceux-ci ayant ses propres formulaires et pratiques, l'uniformité étant plutôt l'exception que la règle. Un ensemble de règles de pratique communes au tribunal de la famille s'impose de toute urgence. De même, il faudrait adopter une autre série de règles de procédure particulières pour les causes en protection de l'enfance.

Pour l'essentiel, notre système demeure régi par des exigences systématiques en vertu desquelles plusieurs séries de documents compliqués sont requis pour obtenir un règlement. Les procédures ne sont pas adaptées à l'envergure du problème. La règle de la proportionnalité ne s'applique pas.

Un des autres points que nous avons relevés concerne la dynamique de confrontation qui caractérise le système, selon laquelle le juge est appelé à régler tous les problèmes. Il n'y a pas de gestion de cas qui permettrait de tenter de régler un cas dès le départ, tout comme il n'y a aucun suivi du cheminement dans le système judiciaire. Il s'ensuit que toutes les causes se rendent inévitablement en procès. De nombreuses causes sont réglées dans l'antichambre du tribunal, ce qui suscite autant de pertes de temps de l'appareil judiciaire. Comme l'a fait valoir un travailleur du tribunal, « Nous avons des rôles pleins, mais des salles d'audience vides. »

Le point de vue selon lequel plus une cause passe de temps dans l'appareil judiciaire, plus la cause sera onéreuse est généralement accepté comme valable. Selon nous, ces coûts sont surtout assumés par le gouvernement – et ils ne cessent d'augmenter d'année en année. C'est le gouvernement qui défraie les honoraires des procureurs en protection de l'enfance, des avocats de l'aide juridique spécialisé en droit de la famille, des avocats commis d'office et des avocats suppléants de l'aide juridique des deux parties et des enfants. À cela, il faut ajouter les services qu'offre le personnel de soutien dans tous les districts judiciaires. Manifestement, les coûts peuvent devenir considérables.

Moins une cause passe de temps dans l'appareil judiciaire, moins il en coûte pour le gouvernement et les plaideurs.

En ce qui concerne les causes en protection de l'enfance, le Groupe de travail est fermement convaincu que le rétablissement de l'uniformité des procédures de Cour devrait être un objectif prioritaire du gouvernement. À cette fin, le Groupe de travail est disposé à formuler certaines suggestions aux fonctionnaires de la justice, à même d'offrir un répit rapide aux travailleurs sociaux et de simplifier les formalités. Une autre solution, nettement préférable, plus rapide et efficace, consisterait à rencontrer les procureurs de la Couronne et de recueillir leurs suggestions.

Gestion du tribunal

De manière générale, nous observons l'absence d'une structure de gestion claire, de mesures de rendement et d'indicateurs de référence, susceptibles de guider les activités du tribunal. On laisse les problèmes s'installer sans qu'il y ait d'efforts notables pour tenter d'en atténuer les incidences. Le Nouveau-Brunswick dispose du modèle directif d'administration des tribunaux, ce qui signifie que le ministère de la Justice et de la Consommation de Fredericton prend les décisions et assume manifestement la gestion des tribunaux. Par contre, le traitement régulier et quotidien des causes repose pour l'essentiel sur les épaules des juges. Il y a là une lacune.

On ne peut tenir les juges responsables des problèmes du tribunal de la famille s'ils n'ont pas de droit de regard sur son administration. Il faudrait envisager une sorte de cogestion pour faire en sorte que les pouvoirs conférés et les responsabilités assumées puissent être exercés de façon harmonieuse. Il faudrait en outre une structure qui permettrait aux deux parties d'échanger, de prendre des décisions et d'énoncer des directives sur l'administration du tribunal.

Pour garantir un tribunal de la famille unifié, aussi bien dans la pratique que de façon nominale, le Groupe de travail recommande que l'on se penche de nouveau sur les recommandations en matière d'administration des tribunaux, formulées dans le rapport de 2006 du Conseil canadien de la magistrature, intitulé *Modèles d'administration des tribunaux judiciaires* (http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/news_pub_other_Alternative_fr.pdf) ainsi que dans la publication de 2007 de M. Comeau et M. Bray, intitulée « *Alternative Models of Court Administration in New Brunswick* ». L'utilisation efficace et optimale des ressources limitées est peu vraisemblable dans le contexte actuel de l'administration des tribunaux.

Le Groupe de travail recommande la création d'une nouvelle structure administrative qui permettrait à l'appareil judiciaire d'avoir voix au chapitre lorsqu'il est question de politiques ayant une incidence sur l'administration du tribunal.

Les plaideurs sans avocats

Très bientôt (à moins que cela ne soit déjà le cas), seuls les riches ou les très pauvres pourront accéder au tribunal et avoir un avocat qui les représentera.

Le nombre sans cesse croissant de plaideurs sans avocats illustre tout à fait le phénomène. Nous observons maintenant un nombre croissant de plaideurs sans représentation qui ne veulent pas d'avocats. Ces personnes estiment – et elles n'ont pas tort – que la solution recherchée ne commande qu'un simple et rapide examen par le tribunal. Ainsi, une cause qui porte sur un refus d'accès à un enfant, ou encore sur la modification d'une ordonnance de pension alimentaire dans la foulée d'une perte d'emploi, ne devrait pas donner lieu à une démarche judiciaire compliquée, longue et onéreuse. Et ce genre de cause ne devrait assurément pas prendre des mois à régler.

Compte tenu de la situation, quel cap devrait prendre le gouvernement? Selon nous, un choix clair s'impose. Si le tribunal de la famille ne peut devenir plus convivial, nous devons composer avec une clientèle sans cesse croissante qui n'aura pas d'avocat et qui engorgera le système, en raison des délais occasionnés par l'absence de toute la documentation requise. Il y a fort à parier que ces situations donneront lieu à encore plus d'ajournements.

Le nouveau paradigme

Le système accusatoire est depuis longtemps la pierre d'assise de nos tribunaux et ce, depuis la création de la province du Nouveau-Brunswick. Il s'agit d'un excellent instrument pour établir la preuve et la vérité au moyen d'un contre-interrogatoire.

Ce système est efficace dans les causes de droit pénal et de droit civil, mais pour régler une cause de droit de la famille, il s'agit du pire modèle qui soit. Cela s'explique par le fait qu'en vertu de ce modèle, les deux parties sont ligüées l'une contre l'autre – ce qui aboutit invariablement à reprendre les vieilles chicanes et disputes.

Dans les causes du droit de la famille, cette insistance sur les torts du passé ne fait qu'encourager les parties à se cantonner avec émotion et de manière agressive aux torts passés, et à se lancer des accusations et des insultes dans une dynamique de blâme de l'autre, contreproductive, irrespectueuse et qui cause du tort aux parties et aux enfants.

Nous sommes d'avis que le système actuel du tribunal de la famille est trop axé sur une dynamique de confrontation, qu'il entraîne beaucoup trop de lenteurs et qu'il se révèle trop onéreux.

Nous devrions plutôt mettre en place un modèle qui encourage les parties à rechercher des dispositions à prendre en regardant vers l'avenir et à se concentrer sur l'intérêt supérieur des enfants.

Notre proposition concerne l'adoption d'un nouveau paradigme, qui vise à aider les couples en séparation à parvenir à un accord de manière respectueuse, qui les aidera à vivre la séparation dans la dignité, le respect et dans le souci d'adopter une perspective positive pour eux-mêmes et leurs enfants. Il s'agit ici d'encourager les parties à miser sur l'avenir. Plus simplement, nous recommandons que l'application générale du système accusatoire soit très largement limitée. En lieu et place, nous proposons un nouveau paradigme : soit les ressources à mettre à

contribution et des mesures à prendre immédiatement, soit ce qu'il convient d'appeler un système de triage, en vertu duquel toutes les nouvelles causes de l'appareil judiciaire comparaitront d'abord devant un conseiller-maître du tribunal, qui aidera à déterminer les ressources à mettre à contribution et les mesures à prendre immédiatement au tout début des procédures. Les parties sont ensuite envoyées en médiation, en gestion de cas ou vers une autre ressource susceptible de les aider. Il s'agit d'un modèle qui repose sur la souplesse et les mesures d'accommodement.

Si les parties accèdent à l'appareil judiciaire, il conviendrait d'utiliser une série de formulaires standard qui les identifient et permettent de recueillir les renseignements personnels pertinents, ainsi que leur requête en mesure de redressement accompagnée des pièces justificatives à l'appui de leur demande ... mais sans affidavit d'accompagnement. De tels affidavits seront produits ultérieurement si la cause se rend au tribunal. À ce moment, si les parties ont pu recevoir de l'aide ou une médiation, le litige peut alors se réduire à quelques petites questions qu'il reste à régler (la marche à suivre en protection de l'enfance sera différent).

C'est également à ce point des démarches que le conseiller-maître peut rendre une ordonnance provisoire si la situation. Les conseillers-maîtres, qui disposeront de pouvoirs quasi-judiciaires, et ils pourront rendre une ordonnance provisoire dans certaines causes. Ils pourront aussi formuler des observations utiles aux parties sur le mérite de leur cause.

La gestion de cas sera le domaine où la contribution du conseiller-maître sera la plus utile. Le conseiller-maître dictera le rythme de progression de la cause, tandis qu'elle chemine jusqu'au procès. Cela comprend entre autres le pouvoir de rendre une ordonnance de procédure au besoin.

Plus simplement, nous recommandons une façon de procéder qui fait appel à une démarche de règlement des litiges aussitôt que possible, dans la plupart des causes. Le modèle accusatoire serait alors réservé aux causes qui doivent cheminer rapidement jusqu'à l'audience en première instance, par exemple dans une cause où la sécurité d'un parent ou d'un enfant ou des questions du bien-être d'une personne se posent, dans une situation d'urgence (enlèvement d'un enfant), ainsi que pour des questions de droit sortant de l'ordinaire, de preuve ou de démarche judiciaire.

Le principal avantage de ce système tient à ce qu'il n'y a pas d'affidavit incendiaire à lire au moment du lancement des démarches judiciaires. De plus, il y a une personne qui s'occupe de la cause dès le départ et aide les parties à régler leur litige. Un médiateur serait présent au tribunal pendant une « journée de triage » et accepterait immédiatement un client présenté, soit pour fixer déjà une date de rencontre ou pour tenter de régler sur place et dans l'instant une question qui se pose.

Nous avons examiné le rôle des conseillers-maîtres d'un tribunal dans d'autres juridictions tel qu'en Australie, en Ontario et en Colombie-Britannique. Nous en concluons qu'ils jouent un rôle essentiel dans la recherche de résultats et le règlement rapide de nombreuses causes.

Il est prévu que les conseillers-maîtres du tribunal de la famille seraient nommés et disposeraient de pouvoirs quasi-judiciaires. Leurs responsabilités pourraient comprendre les attributions suivantes :

- Agir comme intermédiaires entre le tribunal de la famille et les autres services de tribunal et communautaires, dans le but d'éliminer les écueils institutionnels et systémiques qui entravent les démarches judiciaires.
- Aider les parties à établir et à clarifier leurs plaidoyers, leurs positions et leurs intérêts.
- Vérifier au besoin la présence dans une cause de circonstances de violence conjugale et à l'égard des enfants.
- Rendre des ordonnances de procédure et des directives dans le but de garantir que les clients du tribunal de la famille accèdent aux bonnes formalités ou au service pertinent.
- Émettre des directives et des ordonnances de divulgation préalable (au procès).
- Conformément à la nouvelle législation, émettre des ordonnances provisoires, en particulier celles traitant du soutien aux enfants, ces ordonnances demeurant par ailleurs assujetties à l'examen de la Cour du Banc de la Reine.
- Conformément à la nouvelle législation, émettre des ordonnances de modification régulière d'une ordonnance de pension alimentaire ou toutes autres formes de soutien.
- Conformément à la nouvelle législation et aux nouvelles Règles de procédure, émettre d'autres ordonnances provisoires avec le consentement des parties.
- Avec le consentement des parties, offrir des services de règlement, de médiation conjointe ou d'arbitrage.
- Offrir un avis sans valeur exécutoire, au sujet du mérite d'une cause.
- Aider les juges de la Cour du Banc de la Reine dans la gestion de cas.
- Organiser des réunions de gestion de procès avec le concours du juge ou des juges concernés de la Cour du Banc de la Reine, Division de la famille.
- Exercer un suivi et veiller au cheminement d'une cause avant la tenue du procès, ce qui comprend, entre autres, l'émission d'ordonnances de procédure au besoin.
- Exercer, au besoin, un suivi de l'exécution d'une ordonnance du tribunal.

Rapport d'évaluation psychologique

Les psychologues comparaissent souvent devant le tribunal en qualité d'experts et ils produisent alors une évaluation psychologique qu'ils soumettent à la cour. Ils se disent déçus de voir leur rôle de guérisseurs occultés; ils sont maintenant perçus comme devant être du côté de l'une ou l'autre des parties en cause.

Les psychologues souhaiteraient plutôt être nommés par le tribunal et soumettre ensuite leurs recommandations directement au juge. Autrement dit, ils agiraient alors en tant que « témoins de la cour ». Ils sont d'avis que leur intervention permettrait de trouver rapidement une solution, susceptible de protéger et d'améliorer le bien-être de l'enfant.

Le Groupe de travail a rencontré des représentants de l'Association des psychologues du Nouveau-Brunswick. Un comité a été créé pour étudier le rôle que l'association pourrait jouer

dans l'établissement du nouveau modèle. Le comité examinera également la possibilité d'établir des critères devant régir une requête d'évaluation psychologique. L'Ontario a adopté ce genre de critères après avoir reçu un rapport commandé antérieurement et intitulé : « Court-ordered Assessments in Ontario Child Welfare Cases: Review and Recommendations for Reform (rapport présenté le 17 octobre 2007) ». Les professeurs Nicholas Bala et Alan Leschild ont rédigé le rapport.

Ce comité vient tout juste d'être mis sur pied. Il est à espérer que ses recommandations se traduiront par un rôle plus substantiel et plus utile dans la résolution des problèmes de garde et de droit de visite.

Comité de mise en oeuvre

Compte tenu du peu de ressources dont il disposait, le Groupe de travail n'a pu donner suite à toutes les suggestions présentées et effectuer une recherche approfondie sur ces thèmes. Chaque domaine de compétence exige beaucoup d'étude et le Groupe de travail n'a pu accomplir cette tâche avec les ressources limitées dont il disposait. Les membres du Groupe se sont donc surtout penchés sur la formulation de conseils au gouvernement quant à l'orientation générale que devrait prendre un tribunal de la famille réformé.

Pour mettre en place nos recommandations, il sera nécessaire de créer un comité de mise en œuvre qui sera chargé de poursuivre la réforme. Ce comité devrait se composer des membres du Groupe de travail (soit les membres qui le souhaitent), et de représentants de directeurs régionaux, des procureurs de la Couronne, des avocats de l'aide juridique en droit de la famille, des agents d'exécution, des médiateurs et des fonctionnaires du ministère.

Le comité devrait également disposer d'un chef de projet qui veillera à la poursuite et au cheminement du projet de réforme. La mise en œuvre complète des recommandations pourrait prendre jusqu'à deux ou trois ans. Ce comité aura la responsabilité d'encadrer la formulation des Règles de procédure au tribunal de la famille et d'exercer un suivi du travail accompli par les divers groupes de travail en activité.

Le comité consultatif sur la justice familiale

Après la mise en œuvre de ses recommandations, le Groupe de travail recommande la mise en place d'un comité consultatif sur les règles, qui pourra agir comme mécanisme de liaison entre l'appareil judiciaire, les membres du Barreau, et le ministère de la Justice et de la Consommation. Ce comité pourrait s'appeler le Comité consultatif sur la justice familiale et il prodiguerait des conseils au gouvernement, relativement aux règles de pratique, aux modifications des Règles de procédure du tribunal de la famille, ainsi que sur diverses autres questions de politique ayant une incidence sur le tribunal de la famille. À ce titre, une des principales responsabilités qu'assumera le comité sera de garantir que la pratique et les Règles de procédure sont uniformes dans toute la province.

Un juge du tribunal de la famille devrait présider le comité et il devrait idéalement assumer une responsabilité générale à l'égard du tribunal de la famille. Dans certaines provinces, comme la Nouvelle-Écosse, il y a deux juges en chef adjoints qui assument des responsabilités particulières. Nous recommandons que le gouvernement demande au gouvernement fédéral de nommer au moins un juge en chef adjoint au tribunal de la famille, dont il assurerait la coordination.

Les coûts

Il est prévu que ce mécanisme de triage accélérera les procédures, réduira le temps et les coûts du tribunal, en plus d'entraîner des économies en ce qui a trait à l'aide juridique, aux rapports d'évaluation psychologique et aux autres rapports d'experts, aux adjoints administratifs juridiques ainsi que faire appel moins souvent à des avocats suppléants pour traiter le surcroît de charge de travail.

Le Groupe de travail a évalué sommairement la situation financière. Les membres du groupe ont conclu que les coûts supplémentaires inhérents au recrutement de conseillers-maîtres et des quelques avocats à temps plein de l'aide juridique (comme nous le recommandons plus loin dans notre rapport) seront compensés par la réduction des coûts à d'autres postes de dépenses. Le Nouveau-Brunswick ne peut tout simplement plus se permettre d'assumer les coûts sociaux, juridiques et économiques d'un tribunal de la famille qui ne peut plus répondre aux besoins des familles de la province.

Compétences recommandées des conseillers-maîtres du tribunal de la famille

Le Groupe de travail est d'avis que les conseillers-maîtres (qui devraient être nommés et non pas recrutés) devraient :

- posséder au moins 10 ans d'expérience d'exercice du droit de la famille;
- être en mesure d'effectuer un travail de triage avec compétence;
- avoir une bonne prédisposition et si possible une formation et/ou de l'expérience pratique, relativement au règlement des litiges non accusatoire en droit de la famille.

Le Groupe de travail estime que la province compte de nombreux candidats susceptibles de satisfaire à ces exigences de compétences.

La nomination des conseillers-maîtres devrait se faire sur recommandation conjointe du juge en chef adjoint de la Division de la famille, du Barreau du Nouveau-Brunswick et du ministère de la Justice et de la Consommation.

Conclusion

Pour conclure ce bref résumé de notre rapport, nous tenons à remercier toutes les personnes qui nous ont communiqué leurs observations, de vive voix ou à l'aide de mémoires. Nous

sommes particulièrement reconnaissants de leurs observations, car en définitive, ce sont ces personnes qui ont été à l'origine de ce projet de réforme.

Un remerciement tout particulier s'adresse à madame la juge Jennifer McKinnon et au conseiller-maître Robert Beaudoin, du projet du tribunal de la famille d'Ottawa. Ces deux personnes sont venues à Fredericton pour nous informer d'un projet pilote auquel elles travaillent, ce projet étant apparenté dans les grandes lignes au modèle recommandé dans ce rapport. Leur présentation a achevé de nous convaincre de la pertinence des recommandations que contient ce rapport.

CHAPITRE 1 – PROTECTION DE L'ENFANCE

« ...en droit, les enfants ne sont plus traités comme un bien. Et pourtant, dans nos attitudes et nos façons de faire, nous plaçons trop souvent l'intérêt des parents au-delà de l'intérêt de l'enfant, ce qui se traduit, à toutes fins utiles, par le même genre de traitement ».

La très honorable Madame Beverley McLachlin, juge en chef de la Cour suprême du Canada, dans une allocution devant la fondation Muriel McQueen Fergusson, en 2007

Problèmes relevés

- Délais
- Épuisement professionnel des travailleurs sociaux
- Trop grand nombre de documents à divulguer et de témoins

A. Délais

À l'heure actuelle, une cause de protection de l'enfance en litige doit être entendue par la Cour du Banc de la Reine du Nouveau Brunswick, Division de la famille (« tribunal de la famille »). Le nœud du problème consiste à régler les questions soulevées dans une cause de protection de l'enfance, d'une façon qui permette de trouver rapidement une solution judiciaire, dans le respect des droits d'un enfant placé sous la responsabilité du gouvernement du Nouveau-Brunswick (« enfants pris en charge »). Dans la mesure du possible, les enfants pris en charge ont besoin d'un accès rapide et judicieux aux services du personnel de soutien en santé mentale. Les enfants sont des membres de la société très vulnérables et chacun de nous avons le devoir de garantir leur protection et qu'ils vivent dans un climat de stabilité et en toute sécurité.

B. Services

Le tribunal a un modèle de règlement des litiges qui est souvent accusatoire, tout comme il est trop officiel et onéreux. Les parties doivent attendre pendant une longue période de temps avant qu'une question soit tranchée. Le nombre de causes de protection de l'enfance dans le rôle est important, et de nouvelles causes s'y ajoutent sans cesse. Le temps d'attente de ces parties, ainsi que pour toutes les autres parties, a augmenté considérablement, ce qui se traduit par de très grandes contraintes exercées sur notre système de tribunaux. Le temps qu'il faut à un juge pour rendre un jugement dans les causes de protection de l'enfance a lui aussi augmenté de façon exponentielle, ce qui fait en sorte que les enfants ont une vie chaotique en attente qu'on règle leur sort.

Les causes de garde d'enfants du Nouveau-Brunswick, qui ne sont pas pris en charge par le Ministre, sont déplacées par celles des enfants pris en charge, qui ont préséance, car ces causes revêtent une plus grande importance pour ce qui est de la fixation d'une date de comparution.

C. Ressources

Les causes de protection de l'enfance sont de plus en plus complexes et le nombre de cas référés augmente substantiellement. Les familles vivent une multitude de problèmes, incluant la violence conjugale, l'alcool et la pharmacodépendance, ainsi que des problèmes de santé mentale. Les travailleurs sociaux ont le fardeau des tâches juridiques et administratives trop nombreuses dans les causes de protection de l'enfance, ce qui leur enlève du temps précieux qu'ils pourraient consacrer aux interventions thérapeutiques et cliniques auprès des familles. Principalement en raison de ce fardeau, le ministère du Développement social éprouve de très grandes difficultés à conserver des travailleurs sociaux en protection de l'enfance, car bon nombre d'entre eux souffrent de fatigue et d'épuisement professionnel et se disent frustrés par le processus judiciaire, ce qui les amène à quitter rapidement ce domaine de travail.

D. Déroulement des procès au tribunal de la famille

Le Groupe de travail estime qu'il faut de toute urgence se pencher sur les formalités entourant l'audition de causes en protection de l'enfance dans les tribunaux.

1. Divulcation de l'information

La mention « et d'autres personnes » qui figure actuellement dans la *Loi sur les services à la famille* du Nouveau-Brunswick a posé un grand nombre de problèmes au tribunal, dont notamment des ajournements pour permettre de signifier des documents aux grands-parents et au père putatif de l'enfant ou des enfants pris en charge, même si dans certains cas le père putatif peut n'avoir eu aucun contact avec l'enfant ou les enfants pris en charge. Les efforts consentis pour s'assurer que « toutes les autres personnes » ont été signifié avec les documents pertinents dans une cause de protection de l'enfance a entraîné par ailleurs la communication de renseignements confidentiels et sensibles au public, dont notamment sur Internet, ce qui a provoqué la violation du droit à la vie privée des parties.

Dans certaines juridictions, il faut produire une grande quantité de renseignements et de documents pour toutes les personnes concernées, et il s'ensuit que le renvoi « à toutes ces autres personnes » s'est élargi substantiellement. L'exigence d'une divulgation excessive de documents a entraîné des délais, un accroissement des coûts, de même qu'un surcroît inutile de travail. Par ailleurs, ces problèmes ont eux-mêmes provoqué de nombreuses carences dans le règlement par le tribunal des causes en protection de l'enfance.

Dans le but de satisfaire à la règle du fardeau de la preuve, les exigences relatives au dépôt de nombreux affidavits par un grand nombre de témoins ont pris des proportions démesurées.

2. Multitude de témoins

Un grand nombre de juges demandent également la présence d'une multitude de témoins dans les causes de protection de l'enfance. Ainsi, pour éviter qu'une preuve par oui-dire soit retenue, certains tribunaux ont adopté la pratique voulant que tous les travailleurs sociaux ayant intervenu auprès d'une famille dans une cause de protection de l'enfance doivent témoigner. On pourrait plutôt envisager de faire témoigner un travailleur social, relativement aux interventions du ministère du Développement social auprès de la famille.

Il y a déjà une pénurie de travailleurs sociaux en protection de l'enfance dans la province. Tandis que ces derniers comparaissent au tribunal pour témoigner, ils ne peuvent offrir leurs services aux familles qui en ont besoin.

3. Norme de preuve

Une cause en protection de l'enfance relève du droit civil et non pas des tribunaux de justice pénale de la province. Une cause portée devant une cour criminelle de la province exigerait la production d'une « preuve au-delà du doute raisonnable ». Dans les questions intéressant le droit civil, la norme de preuve est « la prépondérance des probabilités », soit une norme de preuve moins grande que ce qui est exigé dans une cause pénale d'un tribunal provincial. Toutefois, il semble que le fardeau de la preuve en protection de l'enfance évolue lentement vers la norme de preuve exigée dans les causes criminelles, d'où l'exigence d'un plus grand nombre de témoins et de preuves plus nombreuses à produire pour que le Ministre soit habilité à ordonner la mise sous tutelle d'un enfant.

4. Représentation par un avocat pour tous

Parallèlement à l'exigence d'une multitude de témoins qui doivent comparaître dans une cause de protection de l'enfance, on observe une tendance à ordonner la représentation juridique financée par des fonds publics pour des enfants de tous les âges et toutes les autres personnes « concernées ». Cette exigence a fait en sorte que plusieurs avocats peuvent être présents dans l'audition d'une cause en protection de l'enfance, ce qui se traduit par des coûts très élevés. L'obligation faite à chaque partie d'être représentée par un avocat a occasionné des délais inhabituels et a rendu plus compliquée la tâche du tribunal de régler de manière efficace, efficiente et rapide une cause de protection de l'enfance. Les nombreux ajournements sont un problème courant dans les causes de protection de l'enfance, compte tenu que chaque partie doit être représentée par un avocat. Ainsi, la pratique veut qu'un avocat représente souvent les intérêts d'un enfant qui est un simple nourrisson.

5. Formalités et Règles de procédure

Depuis quelques années, dans les causes de la protection de l'enfance, on peut observer une dévotion aveugle aux formalités et aux Règles de procédure. L'important dans les causes de protection de l'enfance, ce n'est plus la recherche d'une solution rapide et acceptable, mais plutôt le recours à un nombre sans cesse croissant de formalités procédurières. Même si le retrait d'un enfant de la garde de ses parents est une situation dramatique et finale qui exige un examen approfondi, les droits des enfants pris en charge à un règlement rapide de ces problèmes sont mis de côté au profit des droits des parents en termes de procédures. Des grands-parents et des pères qui ne sont jamais intervenus dans l'éducation d'un enfant pris en charge sont mis à contribution dans les procédures, ce qui entraîne d'autres délais. Ces délais portent atteinte au sain développement psychologique de l'enfant pris en charge. Pour chaque période de six mois qui passe sans qu'un enfant ne soit définitivement placé, l'enfant pourra avoir besoin d'années de thérapie et de services d'appoint pour corriger les effets néfastes d'avoir vécu dans l'instabilité.

À l'heure actuelle, il n'y a pas de solution de rechange immédiate au modèle de résolution des litiges offert par le tribunal dans les causes de protection de l'enfance. En soit, cette situation a accru les carences dans le règlement des litiges en protection de l'enfance, avec en prime, un accroissement des coûts et des délais.

6. Évaluation psychologique

Dans les causes de protection de l'enfance, il y a une grande dépendance à l'égard des évaluations psychologiques et des rapports connexes, ce qui s'est traduit par un nombre disproportionné de délais causés par les demandes d'ajournement acceptées, les répercussions financières, et le temps nécessaire pour obtenir les services d'un psychologue qualifié chargé de faire l'évaluation et de produire ensuite un rapport pour le tribunal. Dans les causes de protection de l'enfance, il semble que les évaluations psychologiques et les rapports auxquels elles donnent lieu sont demandés de façon systématique. Une requête aussi systématique d'évaluations psychologiques et de production de rapports connexes dans les causes de protection de l'enfance se révèle onéreuse et ne fait que retarder indûment le règlement définitif d'une cause. Qui plus est, les inconvénients de l'attente d'une évaluation psychologique sont souvent plus grands que les bienfaits que pourrait retirer le tribunal d'avoir l'information et les résultats de cette même évaluation.

E. Développement de l'enfant

Compte tenu des délais disproportionnés dans le règlement d'une cause en protection de l'enfance, les enfants pris en charge s'attachent à leurs familles d'accueil ou ne s'y attachent pas du tout, par crainte de devoir bientôt les quitter puis d'avoir à vivre temporairement dans un autre foyer d'accueil. Le sain développement de la plupart des enfants pris en charge s'en

trouve entravé, voire même parfois rendu impossible, en raison des délais que peut prendre un tribunal à statuer dans une cause de protection de l'enfance.

De nombreux enfants pris en charge s'attachent à leurs familles d'accueil ou encore développent d'autres troubles psychologiques, ce qui s'explique en très bonne partie par le temps trop long qu'ils passent en famille d'accueil. Ces troubles ne sont souvent pas traités avant longtemps, si jamais ils le sont. Les coûts d'hébergement d'enfants pris en charge et qui ont de graves troubles psychologiques sont très élevés, car il arrive souvent qu'il soit impossible de s'occuper correctement de ces enfants et d'en prendre bien soin en foyer d'accueil.

Buts

- Aboutissement rapide et centré sur l'enfant
- Recours accru au règlement consensuel d'un litige
- Ordre et uniformité dans toutes les circonscriptions judiciaires
- Démarche et formalités simples et claires

Recommandations

1. Avaliser le nouveau modèle de règlement des questions de protection de l'enfance du ministère du Développement social.
2. Créer un rôle séparé pour les causes de protection de l'enfance.
3. Établir des règles de procédures distinctes pour les causes de protection de l'enfance.
4. Fixer des dates butoirs pour le déroulement des démarches au tribunal.
5. Réduire le nombre des parties autres que les parents qui sont représentés dans une cause de protection de l'enfance.
6. Apporter des modifications législatives dans le but :
 - a. de définir « et d'autres personnes »;
 - b. d'ajouter un article sur les besoins de preuve à la *Loi sur les services à la famille*.
7. Mettre en pratique des conférences de règlement amiable en tant que condition préalable à la tenue d'un procès.

1. Nouveau modèle du ministère du Développement social

Le Groupe de travail a pris connaissance du travail actuellement en cours au ministère du Développement social, relativement à la réforme du système de protection de l'enfance et il en a été informé.

Le ministère du Développement social a élaboré un modèle d'intervention et de médiation à volets multiples, en tant que modèle préféré de résolution de conflits dans les causes de protection de l'enfance. Le Ministère souhaite mettre en application complètement ce modèle au cours des quatre prochaines années. On espère que ce nouveau modèle réduira la dépendance du règlement des litiges dans les causes de protection de l'enfance envers le tribunal et qu'il offrira en outre des services et un soutien pour prévenir dès le départ les mauvais traitements envers les enfants ou la négligence à leur endroit.

Le ministère du Développement social reconnaît que les problèmes de prestation des services en protection de l'enfance ne sont pas uniquement une question de ressources; ils sont essentiellement de nature systémique. Le Ministère espère également que, grâce au nouveau modèle, les résultats que voici seront atteints :

- garantir de meilleurs résultats aux enfants qui ont besoin de protection ;
- mieux servir les besoins des familles;
- offrir aux travailleurs sociaux qui travaillent en protection de l'enfance l'occasion de maximiser leurs connaissances et leurs compétences grâce à l'intervention thérapeutique auprès des familles dans le besoin;
- réduire la fréquence des procès devant le tribunal;
- s'assurer que toutes les familles du Nouveau-Brunswick reçoivent constamment la même qualité de services.

Le but recherché par le ministère du Développement social par l'adoption du nouveau modèle est de réduire de 70 p. 100 le nombre de causes de protection de l'enfance qui se rendent devant le tribunal. Un des autres buts est de permettre aux travailleurs sociaux en protection de l'enfance d'effectuer des interventions cliniques, ce pour quoi ils ont été formés au départ, plutôt que de passer du temps précieux et de l'énergie à accomplir des tâches de gestion de cas et des tâches administratives. Le ministère du Développement social souhaite enfin que le tribunal en tant qu'instance de résolution des litiges devienne le dernier recours dans les causes de protection de l'enfance.

2. Créer un rôle distinct pour les causes de protection de l'enfance

Il faut rationaliser la gestion des cas en protection de l'enfance et réduire les contraintes exercées sur le tribunal et sur l'ensemble du temps de comparution. Le Groupe de travail recommande l'établissement d'un rôle distinct pour les causes en protection de l'enfance. Grâce au rôle séparé pour les causes de protection de l'enfance, on réduira les risques que ces causes continuent d'entraver le règlement rapide des autres causes du tribunal de la famille.

3. Révision des Règles de procédure

Le Groupe de travail recommande de réviser les Règles de procédure, l'accent devant surtout porter pour ce faire sur les difficultés uniques que présentent les causes de protection de l'enfance, tout particulièrement les problèmes que posent le ouï-dire et la divulgation tout comme la nécessité de la simplicité et de la clarté.

À l'heure actuelle, les causes de protection de l'enfance sont judiciairisées au moyen du dépôt de la formule 73AA, sans qu'il y ait une date de première comparution. Pour obtenir une date de première comparution et présenter une motion en mesure de redressement provisoire, il faut déposer une motion séparée, accompagnée d'affidavits, et ceux-ci sont souvent un double des affidavits qui accompagnent la Formule 73AA. Le Groupe de travail estime que cette façon de procéder ajoute aux délais indus dans le règlement définitif d'une cause. Le Groupe de travail recommande fortement que l'on revienne immédiatement à la simple utilisation de la Formule 73A, accompagné d'un affidavit du travailleur social affecté au dossier, et sans qu'il soit

nécessaire de déposer un autre avis de motion pour l'obtention d'une ordonnance provisoire si elle est requise. En vérité, le Groupe de travail recommande qu'on revienne à la formalité simplifiée antérieure, relativement au traitement des causes de protection de l'enfance.

La preuve que présente le Ministre au procès devrait l'être sous forme d'un seul affidavit. La personne qui la présente devrait être le travailleur social affecté au dossier et la preuve présentée par cette personne serait avalisée par le Ministère. Cet affidavit unique devrait pouvoir faire l'objet d'un contre-interrogatoire et les autres travailleurs sociaux qui sont intervenus dans le dossier pourraient être appelés à la barre des témoins, par souci d'équité.

4. Durée des formalités

Il faut établir des dates butoirs pour l'audience et la disposition des causes de protection de l'enfance.

Le Groupe de travail recommande l'adoption du calendrier proposé dans le cadre du projet pilote d'Ottawa, c'est-à-dire :

- cinq (5) jours pour une première comparution, dans la situation d'un enfant qui a été retiré des soins de ses parents et qui a été pris en charge par le Ministre;
- 30 jours pour signifier l'avis de demande, en vertu duquel le Ministre demande la tutelle de l'enfant;
- 35 jours pour une comparution relative à des soins et à la garde temporaires d'un enfant;
- 80 jours pour une conférence de règlement amiable;
- 120 jours pour le règlement définitif d'une cause.

Il doit y avoir de l'uniformité dans les procédures, grâce notamment à la simplification des formulaires, des documents et des Règles de procédure. Même si la démarche adoptée pour régler une question dans une cause de protection de l'enfance doit être judicieuse et prendre en compte la nature de la cause, elle se doit également d'être claire, rapide et équitable.

5. Ressources

Il conviendrait de réduire les dépenses et le gaspillage des ressources, en évitant de financer la représentation par un avocat de toutes les personnes, incluant les nourrissons, impliquées dans les causes de protection de l'enfance (voir chapitre 2).

6. Modification législative

Il faut apporter une modification législative et préciser davantage la mention de « et d'autres personnes », telle qu'elle apparaît actuellement dans la *Loi sur les services à la famille*. Qui plus est, il faudrait ajouter un article sur l'établissement de la preuve dans les parties III et IV de cette même *Loi sur les services à la famille*. Des changements législatifs s'imposent pour réduire les demandes excessives de divulgation et les exigences d'une kyrielle d'affidavits et de témoins qui doivent comparaître. Ces changements viseraient également à garantir l'uniformité dans toute la province.

7. Conférences de règlement amiable

Une conférence de règlement amiable serait plus utile pour résoudre les questions beaucoup plus tôt dans une cause de protection de l'enfance, comparativement à ce qui se passe actuellement dans le cadre des conférences préalables au procès rencontres qui surviennent avant la tenue du procès.

Une conférence de règlement amiable qui se tient dès le début pourrait aider les parties à prendre conscience rapidement des questions importantes, ce qui permettrait de conserver la maîtrise de la situation et d'axer les efforts sur la résolution rapide du problème, sur le rétablissement de l'ordre et de la stabilité dans la vie de l'enfant concerné. Le système judiciaire devrait offrir aux parties la possibilité de participer à une conférence de règlement amiable, en plus des autres mécanismes de résolution des litiges proposés dans le nouveau modèle mis de l'avant par le Ministère. Le fait de disposer d'une large gamme d'autres mécanismes de résolution des conflits permettrait aux parties de choisir le modèle qui convient le mieux à leur situation. Cela étant, il pourrait s'ensuivre de meilleurs résultats dans le règlement rapide des litiges.

Il y aurait lieu de mettre en place le droit collaboratif ou d'autres mécanismes de règlement de conflits à la satisfaction des parties dans les causes intéressant la protection de l'enfance. Les juges devraient également recevoir une formation sur la négociation à la satisfaction des parties.

CHAPITRE 2 – REPRÉSENTATION DES ENFANTS PAR UN AVOCAT

Problèmes relevés

- Délais
- Efficacité
- Frais encourus

But :

- Il faut protéger les enfants et les placer dans un foyer convenable le plus rapidement possible afin de favoriser leur développement.

Le paragraphe 6(4) de la *Loi sur les services à la famille* contient la disposition suivante :

« ... l'enfant a le droit d'être entendu personnellement ou par la voix de son parent ou d'un autre porte-parole responsable.. »

Le Groupe de travail a conclu que cette disposition a pris une ampleur sans précédent dans les causes de protection de l'enfance. Le « droit d'être entendu » d'un enfant a été interprété comme étant le droit d'être représenté par un avocat. Cette pratique est maintenant devenue la règle plutôt que l'exception. Et non seulement l'enfant doit-il avoir un avocat, mais c'est le juge qui préside à l'audience qui doit ordonner que soit nommé l'avocat. Ainsi, dans la presque totalité des cas, cet avocat sera nommé par le procureur général et ses honoraires seront payés au tarif de l'aide juridique en droit de la famille.

Dans sa tournée des diverses circonscriptions judiciaires, le Groupe de travail a entendu les représentations de plusieurs intervenants. La représentation des enfants par des avocats dans les causes de protection de l'enfance n'aide en rien les enfants, si ce n'est que cela contribue à engorger davantage le système.

Malheureusement, dans l'appareil judiciaire s'est développée une mentalité voulant que l'avocat du ministère du Développement social ne soit pas reconnu en tant que représentant de l'enfant. Les membres du Groupe de travail estiment que les droits juridiques reposant sur le modèle accusatoire du Ministre, des parents et des autres parties demandereses qui interviennent dans la cause d'un enfant, supplantent les droits de l'enfant que le Ministre est tenu de protéger en vertu de la *Loi sur les services à la famille*.

Dans son préambule, la *Loi* contient les directives que voici à l'intention du Ministre :

« ATTENDU que lorsqu'il est nécessaire de soustraire des enfants aux soins et à la surveillance de leurs parents, il est reconnu que ces enfants devraient recevoir autant que possible les soins et la protection que leur assureraient des parents sages et consciencieux; »

et, plus loin, dans l'article sur les définitions :

l'« intérêt supérieur de l'enfant » désigne l'intérêt supérieur de l'enfant dans les circonstances, compte tenu [...]

(e) des avantages de tout projet de prise en charge de l'enfant par le Ministre comparés à l'avantage pour l'enfant de retourner ou de rester auprès de ses parents;

Le modèle accusatoire en usage actuellement et les délais vécus dans les causes de protection de l'enfance empêchent le Ministre de bien s'acquitter des tâches statutaires. L'enfant, qui est le sujet des démarches judiciaires, ne semble plus l'enjeu central.

Certaines personnes dans l'appareil judiciaire peuvent soutenir que chaque enfant assujéti à la tutelle du Ministre est tenu d'avoir son avocat pour le représenter. Cette perception confine à une interprétation de la *Loi* tout à fait contraire à son esprit et à sa lettre. Le Ministre n'intervient que dans une situation où, selon lui, compte tenu d'une preuve pertinente qui lui a été soumise, un enfant a besoin de protection. Lorsque l'intervention du Ministre prend la forme de mesures de protection encore plus drastiques, par exemple une demande en tutelle, comparativement à une ordonnance de supervision ou de garde, c'est parce que la preuve qui est à sa disposition fait en sorte qu'il en va de l'intérêt supérieur de l'enfant d'agir de la sorte et de lui conférer cette protection.

Le Ministre a l'autorité statutaire de demander, si les circonstances le dictent, une ordonnance de tutelle, de la naissance d'un enfant jusqu'à ce que celui-ci atteigne l'âge de la majorité. Dans la plupart des cas, une demande en tutelle de la part du Ministre vise les enfants en bas âge.

Il y a eu de nombreuses causes où le tribunal fait nommer un avocat à un nouveau-né et également à des jeunes de moins de 12 ans. Quelle est au juste l'utilité d'une telle mesure? Cette tournure des événements est exactement le contraire de ce qui doit se produire dans une cause privée. Les avocats insistent constamment auprès de leurs clients pour qu'ils gardent les enfants à bonne distance du litige. Le cours intitulé « Pour l'amour des enfants », rendu presque obligatoire dans les causes privées, s'agit d'un cours magistral sur le sujet. Dès 1978, la Cour d'appel du Manitoba dans le jugement *J. v. J.* (1978), 4 R.F.L., a déclaré ce qui suit :

« Nous ne croyons pas qu'il soit avisé de rendre compte des rares causes où une représentation distincte pourrait se révéler utile. Cette question devrait être résolue par le juge de première instance, à sa discrétion. Nous nous inscrivons toutefois en faux contre la suggestion voulant que cette représentation distincte soit une règle à observer systématiquement, car nous sommes plutôt d'avis qu'une telle mesure n'est pas souhaitable. En effet, selon nous, dans la plupart des cas, il n'est pas dans l'intérêt de l'enfant de lui faire choisir entre ses deux parents, lesquels pourront alors exercer des pressions sur l'enfant, ce qui rendra la tâche de choisir un avocat d'autant plus difficile, ce choix opposant alors habituellement les deux parents ».

Et cette attitude devrait avoir préséance dans la grande majorité des causes de protection de l'enfance. La question à poser devrait donc être la suivante : « Quel serait l'avantage pour un

enfant dans une cause régulière de tutelle d'avoir un avocat? » Le Groupe de travail est d'avis que dans 19 cas sur 20, la réponse à cette question serait tout simplement « aucun ».

Il peut être utile de décrire les interventions de l'avocat d'un enfant dans une cause usuelle de tutelle :

1. Un avocat est nommé par le tribunal pour représenter un enfant. Et lorsque nous mentionnons « un avocat », c'est précisément ce que nous voulons dire, pas un avocat qui possède un niveau d'expérience donné ou encore une formation spécialisée.
2. L'avocat de l'enfant reçoit les éléments de preuve de l'avocat du Ministre, parfois contenus dans plusieurs boîtes.
3. L'avocat prend connaissance de toute la divulgation.
4. Il est rare que l'avocat puisse même parler à l'enfant, compte tenu de l'âge de l'enfant ou du contenu de la preuve. Comment ou pourquoi un avocat devrait-il discuter avec un enfant du fait que sa mère est une droguée qui finance sa consommation de drogue par la prostitution? Si on leur demande, la plupart des enfants voudront demeurer avec leurs parents, peu importe la gravité de la négligence ou du mauvais traitement.
5. Si la cause se rend devant le tribunal, l'avocat de l'enfant, dans les faits, ne peut faire grand-chose. Il ne peut certainement pas appeler son client comme témoin. Tout témoin possible dans la cause aurait selon toute vraisemblance déjà comparu à la demande du Ministre ou des intimés.
6. En règle générale, l'avocat de l'enfant se contente d'écouter le témoignage, il prend des notes et à la fin des témoignages, après que le Ministre et les intimés ont terminé leurs arguments, il énonce devant le tribunal son point de vue sur la cause, au nom de l'enfant. Dans la presque totalité des cas, l'avocat de l'enfant abonde dans le même sens du point de vue adopté par le Ministre.

Dans la cause K.J.E., Madame la juge Wooder a refusé de nommer un avocat aux enfants de la cause. Elle dit :

« Il se peut fort bien que dans une autre cause, à la lumière d'autres faits, d'autres arguments surgiront voulant que la volonté des enfants ne soit pas entendue ou prise en compte par le Ministre et que les obligations légales du Ministre ne sont pas respectées. Il se peut qu'on fasse alors valoir, avec justesse sans doute, que compte tenu des procédures en cours et des faits de la cause, le tribunal devrait se prononcer tout particulièrement sur la manière dont le droit de l'enfant à être entendu devrait être garanti, tout comme le tribunal devrait veiller à ce que la volonté de l'enfant soit prise en compte. ».

Dans des rares cas, le tribunal devrait nommer un avocat pour représenter un enfant. Eu égard aux dispositions de l'article 6 de la *Loi sur les services à la famille* (cité ci-dessus), le Groupe de travail recommande que le tribunal ne nomme un avocat pour représenter un enfant que dans

les seules situations où il y aurait un risque que le point de vue de l'enfant ne soit présenté d'une autre façon au tribunal. Il y aurait donc lieu de modifier le texte de la *Loi* à cet égard.

Le Groupe de travail a relevé un autre problème posé par la nomination d'un avocat auprès d'un enfant : le problème de la fixation des dates. C'est un truisme juridique de dire que plus il y a d'avocats commis à un dossier, plus il sera difficile de fixer des dates et plus longtemps durera le procès. Il faut se rappeler que les causes de protection des enfants font intervenir l'obligation statutaire du Ministre d'intervenir dans l'intérêt supérieur des enfants selon des limites de temps très précises. Ces contraintes de temps visent à réintégrer les enfants dans un cadre familial harmonieux le plus rapidement possible.

Pour l'année financière 2007-2008, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a versé 400 000 \$ en honoraires pour des avocats mandatés pour représenter des enfants.

En vertu du paragraphe 6(4), un enfant n'est pas tenu d'être représenté par un avocat pour être entendu devant le tribunal. On fait trop peu de cas des trois ou quatre derniers mots de ce libellé : « [...] ou d'un autre porte-parole responsable ». La recommandation du Groupe de travail est, qu'en règle générale, un enfant peut être entendu de manière plus efficace par l'entremise d'un psychologue ou d'un travailleur social du tribunal. Un psychologue du tribunal pourrait également accomplir une bonne partie du travail d'évaluation qui est actuellement confié aux services de praticiens privés.

Recommandations

8. Dans les situations très rares où un enfant doit être représenté par un avocat, les services d'un avocat seront retenus par le Bureau du défenseur des enfants et de la jeunesse.
9. Il y a lieu de modifier la *Loi sur les services à la famille*, de manière à définir avec précision les circonstances particulières où il convient de nommer un avocat chargé de représenter un enfant.

8. Bureau du défenseur des enfants et de la jeunesse

Même avec l'aide de psychologues du tribunal en service, il y aura toujours des situations très inusitées où un enfant aura besoin d'être représenté par un avocat. Il y a un seul bureau en mesure de représenter un enfant et il s'agit du Bureau du défenseur des enfants et de la jeunesse. Le Bureau du défenseur des enfants et de la jeunesse est la meilleure ressource qui soit pour offrir les services d'une personne bien formée, susceptible de représenter les intérêts des enfants dans les deux ou trois causes qui surviennent chaque année et pour lesquelles une telle représentation est pleinement justifiée.

9. Loi sur les services à la famille

La façon actuelle de procéder qui consiste à faire représenter des enfants par des avocats dans les causes de protection de l'enfance n'est pas une option envisageable. Ce système est non

seulement très onéreux, il est également tout à fait inefficace. Au lieu de promouvoir l'intérêt supérieur de l'enfant, cette façon de procéder perpétue les torts psychologiques et les dommages affectifs causés par les longs délais, ce qui a pour résultat de laisser l'enfant dans un flou juridique. Ce flou juridique empêche trop souvent l'enfant d'être adopté tôt dans sa vie. Pour un enfant pris en charge, chaque jour qui passe, tandis qu'il attend que l'on statue sur son cas, porte atteinte à sa capacité de s'attacher à un parent adoptif. Il importe de s'attaquer en priorité au règlement rapide du statut juridique de ces enfants.

CHAPITRE 3 – SOUTIEN AUX ENFANTS ET DU CONJOINT

Problèmes relevés

- Délais
 - o Un système lourd et rigide qui entraîne des délais indus avant qu'un règlement ne survienne.
 - o Le fait que l'une ou l'autre des parties ne produise pas les informations exigées ce qui entraîne des ajournements inutiles.
 - o Il y a de longues périodes d'attente avant la date de comparution, en raison de la lourdeur et de la rigidité du processus.
 - o L'augmentation de coûts en fonds publics et privés en raison du non-respect des obligations par l'une ou l'autre des parties.
- Modifications
 - o Absence de mécanisme administratif susceptible de permettre le simple recalcul de soutien et des modifications du soutien.
 - o Absence de mécanismes de cessation de paiement.
- Plaideurs sans avocat
 - o Leur incapacité à accéder comme il se doit à l'appareil judiciaire.
 - o Leur manque de connaissance du système entraîne d'autres engorgements au tribunal.
- Coûts

A. Délais

Les questions de soutien aux enfants et du conjoint sont des éléments incontournables dans la majorité des causes du tribunal de la famille. Le tribunal de la famille unifié actuel ne peut composer avec l'établissement rapide d'une pension alimentaire provisoire, la modification ou la cessation d'une pension alimentaire. Notre système est trop technique, lent et lourd. Les délais systémiques provoqués par l'attente générale des causes en instance d'audition des tribunaux font vivre de graves difficultés aux familles du Nouveau-Brunswick et alimentent la frustration des parties qui souhaitent des mesures de redressement de la part du tribunal. Il n'est pas rare pour une partie d'attendre de trois à sept mois avant d'obtenir une ordonnance provisoire et commencer à recevoir une pension alimentaire. Trop souvent, tandis que ces parties attendent de comparaître, ils doivent dépendre des programmes de soutien du revenu (du ministère du Développement social). Et ces dépenses publiques sont rarement récupérées par le Ministère.

À l'heure actuelle, il n'y a aucune mesure en place pour s'assurer que les parties disposent de toute l'information et la documentation voulues pour faire valoir leurs points de vue en matière de pension alimentaire au moment où les parties comparaissent finalement devant le juge. En règle générale, l'absence des documents provoque un ajournement, ce qui entraîne d'autres délais et difficultés. Cela fait souvent en sorte que la partie à l'origine de la requête en soutien doit attendre son tour afin d'obtenir une nouvelle date de comparution. Et il n'est pas toujours possible de contrebalancer ces délais par l'attribution des dépens. Un délai entraîne toujours des coûts aux plans financier et affectif pour les parties déjà en détresse.

B. Modifications

Même si des pas de géants ont été accomplis récemment en termes de mécanismes pour faire respecter les ordonnances du tribunal, des obstacles pour faire respecter de certains types d'ordonnance persistent, en raison notamment du manque de clarté dans la formulation. Même un changement mineur de revenu oblige les parties à revenir devant le tribunal pour faire modifier le montant du soutien aux enfants. Cela vaut tout particulièrement pour les dépenses spéciales ou extraordinaires prévues en vertu de l'article 7 du *Règlement des Lignes directrices sur le soutien pour enfants*, par exemple les frais reliés aux soins des enfants, les primes d'assurance médicale, ou encore les frais de scolarité pour l'enseignement postsecondaire. Même si les parties prévoient modifier chaque année le montant du soutien pour enfant, ce que permet la législation, le personnel administratif du tribunal chargé de faire respecter une ordonnance n'a pas la capacité d'intégrer une modification et donc, de modifier l'ordonnance initiale. Seul le juge est habilité à le faire.

Les services de médiation actuellement offerts le sont sous la responsabilité du tribunal et ils peuvent aider les parties qui consentent à modifier leurs obligations de soutien. Le Groupe de travail a relevé que les médiateurs ne sont pas des avocats et même s'ils sont certes compétents en médiation, ils ne peuvent offrir les avis ou les conseils juridiques sur les questions légales afférentes au soutien pour enfant. Qui plus est, les médiateurs rattachés au tribunal de la famille doivent accomplir d'autres tâches, ce qui leur laisse très peu de temps pour la médiation. À ce sujet, voir le chapitre 7.

Les *Lignes directrices sur le soutien pour enfants* sont adoptées en vertu de la *Loi sur le divorce* (Canada) et de la *Loi sur les services à la famille* du Nouveau-Brunswick. Même si elles ne découlent pas d'un texte de loi en bonne et due forme, de nouvelles Lignes directrices facultatives en matière de pension alimentaire pour époux ont été établies et font l'objet d'un renvoi au tribunal de la famille. Le renvoi à ces lignes directrices exige des calculs habituellement réalisés à l'aide d'un logiciel s'il a été établi que la partie concernée a droit au soutien. Ce logiciel est onéreux et son utilisation n'est pas pour les profanes et tous ne peuvent pas l'utiliser. Par ailleurs, au Nouveau-Brunswick, il n'y a pas actuellement un service de fixation d'un nouveau montant de soutien pour enfant.

Après avoir été rendues, la plupart des ordonnances de soutien pour enfant et de nombreuses ordonnances de soutien du conjoint demeurent en vigueur indéfiniment, à moins d'un changement de circonstances de l'une ou l'autre des parties ou de l'enfant. Dans une situation où un enfant ou un conjoint cesse d'être admissible à une pension alimentaire, conformément à la *Loi sur le divorce* ou à la *Loi sur les services à la famille*, la personne qui verse la pension alimentaire doit présenter au tribunal une motion en cessation de versement du soutien. Une situation peut survenir où la personne qui verse une pension alimentaire ne peut retrouver la personne bénéficiaire de la pension alimentaire versée conformément à une ordonnance du tribunal pour lui signifier l'avis de motion pour faire cesser ou modifier la pension alimentaire versée.

C. Plaideurs sans avocat

Il y a de plus en plus de plaideurs sans avocat dans la province, ce qui s'expliquerait en partie par les honoraires d'avocats en forte croissance, notamment en raison des frais de la négociation dans le contexte de notre appareil judiciaire fort complexe. Le Groupe de travail n'a pu disposer de données statistiques sur le pourcentage des plaideurs sans avocats. Du reste, à la lumière de leur expérience et compte tenu des mémoires reçus de toutes les régions de la province, les membres du Groupe de travail estiment que ce pourcentage avoisinerait les 40 p. 100.

Dans l'éventualité où un système plus efficace serait mis en place, quant à l'émission et la modification d'ordonnances de soutien, les plaideurs sans avocats seraient mieux servis. Nos Règles de procédure et les formulaires connexes sont de nature éminemment technique et empêchent, à toutes fins utiles, un plaideur sans avocat d'avoir accès à la justice. Eu égard à leur manque de connaissances, les plaideurs sans avocats doivent généralement passer plus de temps devant le tribunal pour faire traiter des questions relativement simples. Il n'est pas rare qu'une partie qui a retenu les services d'un avocat doive assumer des frais supplémentaires en raison des délais et des démarches erronées de la partie adverse sans avocat.

D. Coûts

Le caractère complexe des démarches actuelles pour faire valoir un droit, exigées en vertu des Règles de procédure en vigueur et des formulaires connexes suscitent des coûts excessifs pour les familles du Nouveau-Brunswick, en plus de contribuer à l'agitation des parties. Ce surcroît de frustration transparaît dans les autres questions soulevées, comme l'accès aux enfants, ce qui prolonge d'autant le règlement des disputes familiales.

Buts

- Un système juste et équitable qui permet :
 - o de réduire les conflits;
 - o de mieux informer et éduquer les citoyens;
 - o d'établir un mécanisme de triage et de gestion de cas;
 - o de mettre en place un mécanisme pour les simples modifications d'ordonnance et recalculs de soutien;
 - o de réduire les coûts.

Recommandations

10. Offrir aux citoyens de l'information et de l'éducation obligatoires au sujet du soutien pour enfant et de conjoint.
11. Réviser les règles 72 et 73 ainsi que les formulaires du tribunal de la famille
12. Créer des formules standards pour les ordonnances dans le but de conférer une plus grande constance.
13. Instaurer le nouveau paradigme dans le but d'établir un système juste et équitable.

14. Mettre en place un service de fixation d'un nouveau montant de soutien pour enfant et conjoint.
15. Offrir des options de règlement consensuel en tant que solutions de rechange aux questions de soutien.
16. Mettre en vigueur les « comptes rendus sur la situation de l'enfant », dans les dossiers de soutien pour enfant.

10. Information au public

Le Groupe de travail juge essentielle l'amélioration de l'information et de l'éducation données au public et ce, par des canaux facilement accessibles. Dans plusieurs autres provinces, l'utilisation d'Internet à cette fin a été très fructueuse.

Le Groupe de travail recommande la création d'un Centre d'information juridique sur le droit de la famille (CIJDF – voir le chapitre 8), où seraient projetés de courts films vidéo sur les habiletés parentales et le soutien. La présence d'un kiosque CIJDF dans chaque palais de justice permettrait par ailleurs d'offrir un accès facile aux tables des *Lignes directrices en matière de soutien pour enfants* ainsi qu'aux aides au calcul des Lignes directrices facultatives en matière de pension alimentaire pour époux. Il est également recommandé, exception faite des situations d'urgence, que les parties ne soient pas autorisées à comparaître sans produire au préalable une preuve de participation à des séances d'information obligatoires pour les parents, dans une cause de garde et d'accès, ainsi qu'à une séance d'information obligatoire sur le soutien, dans les causes relatives à la pension alimentaire ou au soutien.

11. Révision des Règles

Le Groupe de travail reconnaît les difficultés apparues au fil des années grâce aux multiples révisions et ajouts dans les Règles de procédure du Nouveau-Brunswick, ainsi que dans la foulée de l'adoption des *Lignes directrices sur le soutien aux enfants*. Cette succession de changements a créé beaucoup de confusion et parfois même des incohérences, en particulier en ce qui a trait aux Règles 72 et 73. L'application de diverses autres Règles de procédure dans les litiges peut se révéler peu commode dans les causes intéressant le droit de la famille.

À l'évidence, une révision des Règles doit survenir dans le cadre d'un tribunal unifié de la famille et viser tout particulièrement les Règles 72 et 73, ainsi qu'une refonte complète des formulaires utilisés par les tribunaux de la province. Il importe de s'assurer que ces formulaires sont faciles à utiliser, clairs et aisément accessibles. Il faudrait privilégier un formulaire simplifié qui contient des cases à cocher qui serviraient à indiquer les mesures de redressement sollicitées par les parties. Il est par ailleurs fortement recommandé qu'un seul formulaire soit utilisé pour présenter une motion devant la cour. La formule actuelle 72U a unanimement été critiquée par le Barreau et les juges et il y aurait lieu de l'abandonner définitivement. Dans le but de préciser la marche à suivre pour une exécution uniforme au tribunal, il est également recommandé qu'une fiche d'identification obligatoire des parties soit déposée pour chaque cause plaidée et que les parties soient tenues de mettre à jour cette information à

intervalles périodiques pendant toute la période où une pension alimentaire doit être versée pour le soutien d'un enfant ou du conjoint.

12. Formulation standard des ordonnances

Après qu'un juge ait rendu une ordonnance de vive voix, il incombe à l'avocat de rédiger l'ordonnance en bonne et due forme. Cela occasionne souvent des délais et des disputes à propos de la formulation et il faut fréquemment exiger une transcription de l'audience. Il y aurait lieu d'utiliser une formulation d'ordonnance standard afin de faciliter la rédaction et la modification d'une ordonnance, le cas échéant. De la sorte, on évitera les délais causés par des avocats qui ne s'entendent pas sur les mots qu'a utilisés le juge et en plus, il y aura une meilleure exécution des ordonnances de soutien grâce à la formulation plus limpide.

13. Nouveau paradigme

Le nouveau paradigme (voir le chapitre 8) envisagé par le Groupe de travail est un mécanisme convivial qui rend obligatoire un règlement consensuel des causes avant que celles-ci ne se rendent en litige devant le tribunal.

En vertu du modèle que recommande le Groupe de travail, les « conseillers-maîtres » se chargent de rationaliser et de gérer les cas et cette fonction revêt une importance primordiale, dans la mesure où ce personnel décharge le tribunal de certaines de ses tâches administratives, s'occupe des conférences préalable au procès et de certaines autres questions substantives.

14. Service de fixation d'un nouveau montant de soutien

Il serait possible d'établir un service de fixation d'un nouveau montant de soutien dans nos tribunaux. En vertu du paragraphe 25.1 de la *Loi sur le divorce*, le ministre de la Justice fédéral peut conclure une entente avec une province relativement au soutien pour enfant et ainsi permettre au tribunal de participer à la détermination du montant de la pension alimentaire requise, ainsi qu'à le recalcul d'une pension alimentaire réalisé à intervalles périodiques pour établir le montant judiciaire du soutien pour enfant à la lumière des *Lignes directrices*. Après le recalcul, le nouveau montant de la pension alimentaire à verser entre en vigueur dès la signification faite aux parties, à moins qu'une partie ne présente une demande d'avoir le recalcul examiner. Le tribunal serait alors tenu de procéder à cet examen.

À l'heure actuelle, des services de fixation d'un nouveau montant de pension alimentaire sont en place à l'Île-du-Prince-Édouard, à Terre-Neuve-et-Labrador, et au Manitoba. Nous recommandons que la tâche relative aux recalculs soit confiée aux agents d'exécution actuellement en poste.

Ces services de fixation d'un nouveau montant de pension alimentaire ne concernent pas les points suivants :

- les ordonnances relatives à un versement en souffrance;
- une situation où il est question de revenu attribué;

- les dépenses prévues en vertu de l'article 7 (les dépenses spéciales ou extraordinaires, en sus du montant prévu par les tables);
- une pension alimentaire alors qu'il y a une situation de garde partagée.

Pour chacun de ces cas, il y a lieu pour le tribunal d'exercer le pouvoir judiciaire discrétionnaire. Même si une modification de la *Loi sur les services à la famille* pourrait faire en sorte que ces points soient abordés dans un service de fixation d'un nouveau montant de pension alimentaire, la *Loi sur le divorce* canadienne ne le permet pas à l'heure actuelle. Du reste, la médiation ou les conférences préparatoires pourraient sans doute permettre d'aborder ces questions discrétionnaires de manière consensuelle.

Dans une situation où une partie demande une ordonnance de cessation de soutien pour enfant ou de conjoint et que la partie requérante n'a pu localiser le bénéficiaire de la pension alimentaire, la question de confidentialité se pose pour les agents d'exécution. Il est recommandé de prendre des mesures qui permettraient aux agents d'exécution d'envoyer un avis à un ou à une bénéficiaire (si l'adresse de la personne est connue), car une telle motion reviendrait alors à signifier l'avis de manière détournée. Les agents d'exécution pourraient par ailleurs se voir conférer la capacité (si le tribunal émet une ordonnance en ce sens) d'interrompre le versement d'une pension alimentaire dans l'attente d'une réponse de la part du ou de la bénéficiaire.

15. Règlement consensuel des litiges

Le Groupe de travail recommande qu'on accorde une grande importance à la promotion des modèles de règlement consensuel des litiges. Cela pourrait comprendre notamment la médiation et le droit de la famille de collaboration, soit une forme de médiation en vertu de laquelle chaque partie dispose d'un avocat formé en collaboration qui les aide dans des négociations à la satisfaction des parties. Cette façon de procéder prendrait le contrepied du modèle actuel, qui repose sur un arbitrage « des droits ».

16. Comptes rendus sur la situation de l'enfant

On a soulevé auprès du Groupe de travail le problème des ordonnances de soutien pour enfant qui demeurent indéfiniment en vigueur. Il est recommandé que l'ordonnance initiale soit accompagnée d'une exigence que le ou la bénéficiaire d'une pension alimentaire dépose un compte rendu sur la situation de l'enfant jusqu'à ce que celui-ci atteigne l'âge de 19 ans. Ce faisant, on confirmera si l'enfant demeure ou non admissible à une pension alimentaire. Dans l'éventualité où un compte rendu établit une situation qui commande la fin de l'ordonnance de soutien, la personne qui verse la pension alimentaire serait autorisée à présenter une motion en cessation de pension alimentaire à la lumière de ce compte rendu. Si le ou la bénéficiaire ne présente pas le compte rendu exigé dans les délais prescrits, le soutien pour enfant ne serait plus versé, dans l'attente d'une motion déposée par le ou la bénéficiaire visant l'établissement de l'admissibilité continue au soutien pour enfants.

CHAPITRE 4 – DROITS DE GARDE ET D'ACCÈS

Problèmes relevés

- Délais
 - o Les formalités trop lourdes entraînent des délais systémiques.
- Exécution
 - o Les frustrations qui perdurent contribuent à l'hostilité croissante des parties.
- Les familles aux prises avec de graves conflits n'ont pas le soutien voulu.
 - o Cela crée des situations problématiques nécessitant l'émission d'une ordonnance de non-communication entre les parents.
 - o Cela favorise une situation où des gestes unilatéraux sont posés par des parents exaspérés.
 - o L'exécution des ordonnances ne donne pas lieu au soutien voulu.
- Les conflits perpétuels caractérisent essentiellement le modèle accusatoire en vigueur.
- Le système actuel ne permet pas de composer avec la prolifération des plaideurs sans avocats.

A. Délais

La garde et l'accès aux enfants sont deux des questions en droit de la famille qui suscitent sans doute la plus grande émotion. Des torts permanents peuvent être causés aux enfants si des délais indus persistent dans le règlement de questions de garde et d'accès provisoires et permanents aux enfants. Même si l'adoption des *Lignes directrices sur le soutien aux enfants* a aidé à réduire quelque peu la rancoeur quant aux montants attribués pour les pensions alimentaires, cette acrimonie demeure en ce qui concerne les questions de garde et d'accès.

La même observation vaut pour la mise en application et la modification d'une ordonnance d'accès, car l'arbitrage peut s'échelonner dans certains cas sur plusieurs années. Même si le tribunal émet une ordonnance de saisie d'un enfant pour une question intéressant le droit civil, le Groupe de travail a été informé qu'il s'ensuit de graves problèmes d'exécution, surtout à l'extérieur d'une municipalité.

Un grand nombre de parents doivent attendre longtemps pour obtenir une ordonnance du tribunal relative au rétablissement de la communication avec leurs enfants. Cela suscite de nombreuses frustrations, on peut le comprendre. Dans certains cas, cette frustration peut faire poser des gestes regrettables de la part d'un parent dans l'incapacité d'obtenir un règlement du problème par l'appareil judiciaire. Le délai dans l'action de la justice confine à l'absence de justice. Et cette observation vaut généralement davantage dans les causes de garde et d'accès que pour toute autre question de droit.

Les délais apportés au règlement des problèmes d'accès et à l'exécution d'une ordonnance d'accès a suscité une très grande frustration, la destruction des relations entre des enfants et des parents et des dommages affectifs et psychologiques connexes chez les enfants.

B. Situations fortement conflictuelles

La façon de procéder actuelle offre très peu de soutien au petit nombre de familles qui vivent des situations fortement conflictuelles et qui accaparent beaucoup plus que leur part du temps des tribunaux. À défaut d'un accès rapide au tribunal, un grand nombre de familles deviennent de graves situations conflictuelles en raison de l'absence frustrante de règlement. Dans de nombreuses situations où une ordonnance de non-communication entre les parents est en vigueur, cela constitue un grave obstacle au droit d'accès à l'enfant, même s'il a été établi que l'enfant ne court alors aucun danger.

Les avocats en droit de la famille ont souvent été témoins d'une situation où les enfants subissent l'influence voulue ou non intentionnelle d'un des deux parents contre l'autre. Ce phénomène survient souvent de manière subtile, alors que des observations ou des attitudes exprimées en présence des enfants peuvent les influencer dans un sens ou dans l'autre. Dans d'autres cas, il peut toutefois s'ensuivre une aliénation plus grave chez un enfant, qui coupera ensuite tout contact avec un parent avec qui il avait auparavant une bonne relation. Ce qui pourrait être le mécanisme de défense de l'enfant face à de l'hostilité manifesté ou, dans certains cas, être la conséquence de la persuasion exercée par un parent. À toutes fins utiles, les effets à long terme peuvent être dévastateurs et porter gravement atteinte au développement d'un comportement sain chez l'enfant.

Dans une situation où il peut y avoir un comportement aliénant, au moment où une motion est présentée au tribunal pour tenter de régler et d'arbitrer finalement le problème, les torts causés à la relation entre les parents ou un parent et l'enfant peuvent être tels qu'il soit devenu impossible de trouver une solution juridique.

À l'évidence, notre système devrait donner satisfaction rapidement à une famille qui vit de graves conflits afin d'empêcher que ne se produise la catastrophe appréhendée si le litige persiste sans qu'il soit possible d'accéder vraiment au tribunal. Le système de tribunal de la famille unifié est de nature accusatoire, ce qui garantit une source de conflit, plutôt que d'offrir un forum de règlement rapide et axée sur la coopération.

C. Conflits persistants

Nous sommes bien au fait des graves torts causés aux enfants en situation de conflit. Nous savons également très bien que notre système actuel de tribunal de la famille est une source de conflit extrême. Notre cadre de procédure a été conçu selon le modèle accusatoire, principalement pensé pour les causes du droit commercial et les poursuites pour préjudice corporel. Le système en vigueur encourage le campement des positions, il manque de souplesse et n'offre pas de réponse rapide comme l'exige le règlement des questions familiales.

Le formalisme et la complexité du système actuel est un gage de procédures sans fin et de coûts exorbitants. Notre système tend à susciter l'hostilité et les conflits. En aucune façon notre système ne fait la promotion et n'encourage une relation fondée sur la coopération entre les parents, qui doivent continuer d'élever ensemble leurs enfants longtemps après avoir comparu

au tribunal (et en vertu du modèle actuel, cela peut prendre des années). Une motion ou une demande présentée s'accompagne habituellement d'un affidavit incendiaire, ce qui à coup sûr ravivera les tensions et accentuera les conflits.

D. Plaideurs sans avocats

Au Nouveau-Brunswick et dans les autres provinces, il y a un nombre de plus en plus important de plaideurs sans avocats qui se présentent au tribunal. N'étant pas au fait des façons de procéder, ces parties créent souvent d'autres délais.

E. Les grands-parents et les autres personnes intéressées

Le Groupe de travail a reçu un mémoire de l'association du Nouveau-Brunswick de la « GRAND Society (Grandparents Requesting Access and Dignity) », dans lequel l'association demande d'être partie prenante dans les causes où il est question de leurs petits-enfants.

Le Groupe de travail a examiné les préoccupations exprimées par cette association. Nous estimons que la relation d'un enfant avec ses grands-parents fait déjà l'objet d'une définition dans le passage de l'article 1 de la *Loi sur les services à la famille*, qui traite de « l'intérêt supérieur de l'enfant », et qui est un élément important pour établir un droit de garde et d'accès aux enfants. Il se lit ainsi :

« intérêt supérieur de l'enfant » désigne l'intérêt supérieur de l'enfant dans les circonstances, compte tenu...

d) de l'amour, de l'affection et des liens qui existent entre l'enfant et chaque personne à la garde de qui il a été confié, chaque personne qui a obtenu le droit de lui rendre visite et, le cas échéant, chaque frère ou soeur de l'enfant et, le cas échéant, chaque grand-parent de l'enfant;

De plus, les grands-parents peuvent demander à comparaître car ils sont de la catégorie de « toutes les autres personnes » et peuvent devenir partie à un litige sur le droit de garde ou d'accès, conformément à l'article 129, dont le libellé apparaît ci-dessous.

129(2) Si on le lui demande, la cour peut rendre une ordonnance établie dans l'intérêt supérieur de l'enfant et qui attribue la garde de celui-ci à l'un des parents ou aux deux, ou à toute personne, seule ou conjointement avec une autre, aux conditions dont la cour décide, et la cour peut à tout moment modifier ou révoquer l'ordonnance.

129(3) Si on le lui demande, la cour peut rendre une ordonnance établie dans l'intérêt supérieur de l'enfant et qui attribue à l'un des parents ou à toute personne le droit de visiter l'enfant, aux conditions dont la cour décide et indépendamment du fait qu'une ordonnance de garde ait été rendue ou non à l'égard de l'enfant; la cour peut à tout moment modifier ou révoquer l'ordonnance.

Buts

- Un système rationalisé et équitable, en mesure :
 - o de mieux informer les citoyens;
 - o d'offrir une solution rapide, surtout pour les causes où il y a de graves conflits;
 - o de réduire les conflits.

Recommandations

17. Offrir de l'information et de la formation obligatoire aux citoyens en ce qui concerne les droits de garde et d'accès.
18. Mettre sur pied un mécanisme de triage et de gestion de cas.
19. Élargir et améliorer le rôle que jouent les travailleurs sociaux rattachés au tribunal.
20. Offrir des options de règlement consensuel d'un litige, relativement aux questions de garde et qui seraient de fait des solutions de rechange aux procédures devant le tribunal.
21. Conférer au shérif adjoint le pouvoir d'exécuter une ordonnance du tribunal.
22. Dans une cause de garde, substituer aux affidavits une requête en mesures de redressement.
23. Réviser les règles 72 et 73, ainsi que les formulaires du tribunal de la famille.

17. Information pour les parents

Le Groupe de travail recommande que les parents soient obligatoirement informés et que cette information soit communiquée d'office à toute partie à une cause portée devant le tribunal. Il pourrait tout aussi bien s'agir d'un programme avec film vidéo au tribunal, par l'entremise notamment du centre d'information juridique sur le droit de la famille (CIJDF, voir le chapitre 8, Le nouveau paradigme).

Le programme actuel Pour l'amour des enfants devrait se poursuivre et les parties devraient être tenues d'y prendre part avant de comparaître au tribunal. Une partie qui ne peut produire d'attestation du programme ne pourrait comparaître à moins que le tribunal ne l'y autorise. L'inscription au programme pourrait se faire par l'intermédiaire du kiosque du CIJDF, en ligne ou par téléphone. Le Groupe de travail recommande que l'on offre partout dans la province d'autres renseignements aux parents sur des questions comme les compétences parentales en coopération et les procédures de divorce.

18. Triage

Dans le but de bien définir et circonscrire les causes portées au tribunal, le Groupe de travail recommande qu'un tribunal refondu intègre un fonctionnaire du tribunal dont la tâche consisterait à aider à la gestion de cas des parties dès le début, par l'entremise d'un mécanisme de triage. Le fonctionnaire s'assurerait que les parties reçoivent l'information et le soutien obligatoires aux parents, par le truchement du CIJDF. Un conseiller-maître prendrait ensuite le relais de la gestion de cas et dirigerait au besoin les parties vers diverses formules de

règlement consensuel de litige, ou encore vers d'autres instances ou services de l'appareil judiciaire, le cas échéant.

Un conseiller-maître aura le pouvoir de mandater la médiation. De la sorte, les problèmes seront traités plus tôt et on opérera un tri de manière à cibler les situations qui nécessitent une attention immédiate. On garantira ainsi qu'une cause sera prête à l'audition au moment de la comparution.

19. Travailleurs sociaux rattachés au tribunal

En ce qui concerne les questions relatives aux droits de garde et d'accès, un rôle élargi est envisagé pour les travailleurs sociaux rattachés au tribunal. Le Groupe de travail suggère que le droit de regard d'un travailleur social se limite aux questions de garde et d'accès, soit des domaines où leur formation peut être la plus utile aux parties. Cela serait particulièrement valable en ce qui concerne la modification des droits d'accès, la négociation des périodes de congés, etc. En outre, les travailleurs sociaux et les psychologues du tribunal auraient un rôle particulier, dans la mesure où ils seraient à même d'offrir au tribunal un compte rendu sur « le point de vue de l'enfant ». Le coût d'une requête d'un petit changement soumise au tribunal, même si elle revêt la plus grande importance pour les parties, est souvent prohibitif et de toute manière, elle ne survient fréquemment que trop tard pour être d'une quelconque utilité aux parties.

Ailleurs, comme en Colombie-Britannique, des gouvernements ont établi un service de coordonnateur parental chargé d'exercer un suivi permanent des litiges entre parents, dans les causes où la situation est source de vives tensions. Une formation précise en ce sens est actuellement offerte. Il est recommandé qu'après une formation pertinente, les travailleurs sociaux rattachés au tribunal soient mandatés en ce sens pour les causes qui le commandent. Nous prévoyons que le coordonnateur parental, qu'il s'agisse du travailleur social du tribunal ou d'une personne du secteur privé, pourrait agir comme personne-ressource permanente des deux parents. Il pourrait donc circonscrire les problèmes avant qu'ils n'atteignent des proportions démesurées. Le coordonnateur parental aurait un accès direct au juge et pourrait au besoin obtenir un jugement accéléré.

20. Règlement consensuel des conflits

Pour l'essentiel, le modèle actuel d'accès à la justice familiale repose sur un mécanisme judiciaire polarisé, en vertu duquel chaque partie tente de jeter le blâme sur l'autre partie, dans le but de « remporter la mise ». On sait maintenant depuis longtemps qu'au tribunal de la famille, il n'y a pas de gagnants et que les torts causés par le caractère accusatoire de ce modèle de justice familiale sont souvent irréparables.

Le Groupe de travail recommande que des options de règlement consensuel du litige soient offertes aux parties dès le début des procédures, ce qui pourrait se faire à la fois par le tribunal et en partie par des ressources externes. Les diverses formes de médiation, y compris le droit familial collaboratif, sont d'excellents instruments susceptibles de régler à moindre coût et de

manière plus harmonieuse les litiges. En outre, cette façon de procéder permet aux parties d'améliorer leurs compétences en résolution des problèmes et d'éviter de la sorte d'autres incursions au tribunal.

Dans un même ordre d'idées, nous recommandons le recours à des conférences de règlement amiable ayant valeur exécutoire, à l'instar de ce qui se fait actuellement en Nouvelle-Écosse sous forme de médiation et d'arbitrage.

Le modèle de tribunal proposé par le Groupe de travail comprend une grande dépendance à l'égard des conférences préparatoires, en tant que moyen de composer avec les problèmes de procédure et de traiter des questions qui ne nécessitent qu'une brève comparution des parties au tribunal. Les membres du Groupe de travail sont d'avis qu'il serait possible de diriger un grand nombre de problèmes d'accès mineurs, vers une conférence préparatoire rapide comme méthode de règlement.

21. Exécution d'une ordonnance

L'exécution d'une ordonnance émise par le tribunal pose des problèmes. Il est déjà arrivé que des agents de police aient été tenus de mettre à exécution une ordonnance d'un juge, relative à la localisation et à la saisie d'un enfant, la mise à exécution de l'ordonnance ayant initialement été confiée à un agent de la paix. Le Groupe de travail recommande que le shérif adjoint se voit confiée cette tâche, si le tribunal le lui demande. Ainsi, l'ordonnance émise prierait le shérif adjoint de localiser et d'amener l'enfant.

22. Affidavits

À l'heure actuelle, une motion et une demande présentées au tribunal doivent être accompagnées d'un affidavit des parties en présence ou d'autres intervenants. Cet affidavit contient la preuve qu'exige le tribunal pour se prononcer sur le litige en cause. Le Groupe de travail recommande que pour présenter une demande, il ne soit pas nécessaire d'annexer un affidavit. En vertu du système actuel, une requête s'accompagne habituellement d'un témoignage oral et nous soutenons qu'un affidavit en appui à une telle demande ne s'impose pas.

Il est par ailleurs recommandé qu'une « requête en mesures de redressement » soit permise en tant que première procédure au tribunal de la famille. La demande de divorce demeurerait la deuxième procédure d'établissement d'une cause, tandis que l'avis de demande en tutelle du Ministre serait la troisième procédure.

Il est également recommandé que l'affidavit traditionnel en appui à une motion ne soit déposé et signifié qu'après avoir épuisé toutes les autres méthodes de règlement du litige (médiation et conférence préparatoire). Des efforts seraient ensuite consentis par les parties pour en arriver à un règlement consensuel. Cette façon de procéder permettrait d'éviter une situation où la seule présence d'un affidavit empêche un règlement, car les parties se lancent alors des propos

incendiaires et l'acrimonie ne fait que croître. Si un règlement consensuel n'est pas possible, l'affidavit serait alors présenté avant la comparution au tribunal.

23. Réforme des Règles de procédure

Comme en rendent compte les chapitres 3 et 10, une révision des Règles de procédure et des formulaires connexes aidera toutes les personnes concernées, et tout particulièrement les plaideurs sans avocats.

CHAPITRE 5 – AIDE JURIDIQUE EN MATIÈRE DE DROIT DE LA FAMILLE

Le ministère de la Justice a lancé en 1993 le Programme d'aide juridique en matière de droit de la famille. Les avocats de l'aide juridique spécialisé en droit de la famille étaient des avocats dont les services étaient retenus à contrat par le gouvernement. Les travailleurs sociaux rattachés au tribunal aidaient les avocats à produire les documents requis par le tribunal et transmettaient les dossiers à l'avocat de la famille. En 2005, les avocats de l'aide juridique spécialisé en droit de la famille sont devenus employés de la Commission des services d'aide juridique du Nouveau-Brunswick. Par contre, les travailleurs sociaux rattachés au tribunal sont toujours responsables d'accueillir les nouveaux dossiers.

Problèmes relevés

- Délais dans l'accès aux services et au tribunal
- Lacunes dans les critères d'admissibilité
- L'affectation des ressources n'est pas très efficace
- Il y a plusieurs services dont l'accès est limité

A. Délais

- Obtention d'un rendez-vous avec le travailleur social rattaché au tribunal afin de déterminer l'admissibilité
- Fixation d'une rencontre avec l'avocat de la famille
- Fixation d'une date de comparution

Tous ces délais accumulés peuvent s'échelonner sur une période de 12 à 18 mois. Et il s'agit souvent de clients bénéficiaires du soutien du revenu en attente d'un règlement de leur situation.

B. Lacunes dans les critères d'admissibilité

Il y a actuellement divers critères d'admissibilité aux divers services offerts dans le cadre du Programme d'aide juridique en matière de droit de la famille : les clients qui allèguent avoir été victimes de mauvais traitements peuvent avoir droit à certains services; les clients qui reçoivent (ou qui seraient admissibles) un soutien pour eux-mêmes et/ou leurs enfants peuvent recevoir d'autres services, tandis que les personnes qui versent une pension alimentaire et certains parents ayant le droit de garde d'enfants dans une cause de protection de l'enfance peuvent recevoir une attestation d'aide juridique en matière de droit de la famille dans certaines circonstances.

Nous sommes d'avis que les critères d'admissibilité actuels présentent des lacunes, qu'ils ont un caractère discriminatoire et qu'ils sont donc inacceptables. Certaines personnes qui devraient avoir droit aux services de la Commission des services d'aide juridique du Nouveau-Brunswick car ils ne peuvent se payer un avocat, n'ont pas accès au programme, tandis que d'autres personnes ayant les ressources pour retenir les services d'un avocat n'ont pas à le

faire. Du reste, nous abondons dans le sens des auteurs (comité chargé de l'examen) du rapport intitulé « Si l'aide juridique existait au Nouveau-Brunswick : Examen des services d'aide juridique au Nouveau-Brunswick » qui indiquent qu'en vertu des critères relatifs au mauvais traitements, cela peut donner lieu à des causes de mauvais traitements injustifiées, décourager certaines personnes à présenter une demande d'aide juridique, une telle demande de service pouvant même avoir un effet de stigmatisation. Le système actuel est difficile à administrer et il occasionne des délais. Pour certains cas, le Groupe de travail est d'avis que les critères actuels donnent lieu à un abus du système.

C. Affectation des ressources très peu efficace

Le Groupe de travail estime que l'affectation des ressources est très peu efficace. Il manque de personnel ou d'avocats à contrat, et les attestations de droit à l'aide juridique ne sont pas émises de manière efficace. Les avocats de l'aide juridique spécialisé en droit de la famille membres du personnel offrent leurs services à des clients dont il a été établi qu'ils avaient été victimes de mauvais traitements, ils représentent le ministre du Développement social dans une demande en soutien (pour des clients qui sont bénéficiaires de soutien du revenu), ils représentent la Directrice de l'exécution des ordonnances de soutien dans les procédures d'exécution, en plus d'offrir des services à d'autres clients admissibles au Programme d'aide juridique en matière de droit de la famille, et ce malgré leurs ressources financières.

Une attestation est également émise à des avocats de pratique privée qui offrent leurs services à des parents dans une cause de protection de l'enfance et aux personnes qui versent une pension alimentaire et qui sont admissibles au programme. Ces clients sont assujettis aux critères d'admissibilité financière et les avocats sont alors rémunérés selon des honoraires horaires fixes.

Des avocats de la pratique privée sont également rémunérés par le ministère du Procureur général s'ils sont affectés par le tribunal à la représentation d'enfants et d'autres parties demanderesse dans une cause en protection de l'enfance. Les services de ces avocats sont retenus par l'entremise de la Commission des services d'aide juridique du Nouveau-Brunswick et les honoraires sont facturés par la Commission selon les conditions décrites ci-dessus. Ce mécanisme de prestation des services nuit à toute forme de règlement.

D. Plusieurs services dont l'accès est limité

En vertu du programme actuel d'aide juridique en matière de droit de la famille, il y a divers services qui sont offerts mais dont l'accès demeure limité. Les avocats de l'aide juridique spécialisé en droit de la famille qui représentent actuellement des clients (dont il a été établi qu'ils ont été victimes de mauvais traitements) dans des causes de droit de garde ou d'accès, de soutien pour enfant ou de conjoint, et ils offrent également un nombre très réduit de services en vertu de la *Loi sur les biens matrimoniaux*. Il n'y a pas de service offert relativement à la répartition des biens de conjoints de fait.

Les avocats de l'aide juridique spécialisé en droit de la famille représentent aussi des clients pour la seule question du soutien (pour eux ou leurs enfants, ou les deux) pour qui la médiation

n'a pas réussi, et leur travail comporte alors la défense d'une demande ou d'une motion présentée par une personne qui verse une pension alimentaire. Il s'ensuit donc que certains clients qui seraient habituellement admissibles à l'aide juridique car ils ne peuvent se payer les services d'un avocat ne le sont pas et doivent retenir les services d'un avocat en pratique privée, tandis que d'autres personnes n'ont pas d'autre choix que de comparaître sans l'aide d'un avocat. Qui plus est, certains clients doivent retenir les services de deux avocats pour traiter de toutes les questions afférentes à une séparation, compte tenu des services limités offerts par le régime d'aide juridique.

Certaines personnes qui versent une pension alimentaire sont admissibles à un avocat commis d'office. S'il est établi que ces personnes ne peuvent plus verser le montant fixé de la pension alimentaire, elles seraient alors admissibles à une certaine forme d'aide juridique, dans la mesure où elles satisfont aux critères d'admissibilité financière. Certains parents ont aussi droit aux services d'un avocat commis d'office et à une certaine forme d'aide juridique dans une cause en protection de l'enfance.

Le Groupe de travail estime que les avocats employés par la Commission des services d'aide juridique du Nouveau-Brunswick ne devraient plus offrir certains services (dans une situation où ils représentent le ministre du Développement social dans une demande en soutien, ainsi que la Directrice de l'exécution des ordonnances de soutien dans une cause en exécution d'une ordonnance de soutien).

Buts

- Un accès rapide à la justice pour les personnes qui ont besoin des services d'un avocat, mais qui n'ont pas les ressources pour retenir les services d'un avocat en pratique privée.
- Les clients de la Commission des services d'aide juridique du Nouveau-Brunswick devraient recevoir tous les services voulus, de la manière la plus efficace qui soit et au meilleur coût possible.

Recommandations

24. Adopter un seuil financier plus élevé pour déterminer l'admissibilité à l'aide juridique en matière de droit de la famille, comme l'a recommandé le comité chargé de l'examen des services d'aide juridique.
25. Les avocats de l'aide juridique en matière de droit de la famille devraient accueillir les causes des clients et participer au choix de l'option retenue pour régler un litige.
26. Autoriser les services d'aide juridique en matière de droit de la famille pour tous les aspects d'une cause relevant du droit de la famille.
27. Transférer le travail judiciaire d'exécution au Cabinet du procureur général.
28. Recruter davantage d'avocats parmi le personnel du Service d'aide juridique en droit de la famille ou d'avocats à contrat.

24. Admissibilité

Le Groupe de travail abonde dans le sens du comité chargé de l'examen des services juridiques lorsque ce dernier soutient qu'il y aurait lieu d'adopter un seuil d'admissibilité financière avec une échelle graduée plus élevée. Pour établir la contribution financière du client, on tiendrait donc compte des ressources dont dispose la personne. En outre, l'ampleur de la contribution dépendrait des services offerts et du degré de complexité de la cause. Ainsi, plus un avocat consacre de temps à une cause, plus le client devrait déboursier d'argent. Nous croyons par ailleurs que cette façon de procéder encouragerait les clients à régler hors cour.

Grâce aux recommandations du Groupe de travail sur les critères d'admissibilité et au nouveau paradigme (voir le chapitre 8), nous sommes d'avis qu'il y aurait moins de délai d'accès aux services du programme d'aide juridique en matière de droit de la famille et pour comparaître au tribunal.

25. Accueil des dossiers et choix de l'option de règlement retenue

Outre les critères de l'admissibilité financière, il y aurait lieu de procéder à une évaluation préalable d'une cause par un avocat de la Commission des services d'aide juridique du Nouveau-Brunswick. En collaboration avec le client, cet avocat établirait si la cause se prête davantage à la médiation, à la négociation, au processus du droit de la famille collaborative, ou en dernier ressort, à une audition au tribunal. Cela favoriserait un règlement plus rapide des litiges.

26. Meilleur accès aux services

Il ne devrait y avoir aucune limite imposée aux services qu'offre la Commission des services d'aide juridique du Nouveau-Brunswick à un client dans une cause de séparation. Un service amélioré et plus complet serait alors offert au client. Le Groupe de travail est d'avis que cette mesure n'entraînerait pas forcément d'autres coûts. Par exemple, en ce qui concerne une cause complexe sur le partage de biens qui n'est actuellement pas admissible à l'aide juridique en matière de droit de la famille, il serait possible d'envisager une contribution du client provenant du produit de la vente d'un bien convenue dans un règlement.

27. Transfert des dossiers d'exécution d'une ordonnance de soutien

Les avocats du ministère du Procureur général (procureurs de la Couronne en droit de la famille) et non pas les avocats employés par la Commission des services d'aide juridique du Nouveau-Brunswick devraient représenter le gouvernement (le ministre du Développement social et le directeur de l'exécution des ordonnances de soutien, en ce qui concerne les causes de soutien et d'exécution d'une ordonnance de soutien). Ces avocats devraient offrir leurs services aux fonctionnaires du gouvernement (sous forme d'avis juridiques au personnel du ministère du Développement social et aux les travailleurs sociaux rattachés au tribunal). Ainsi, la Commission des services d'aide juridique du Nouveau-Brunswick serait entièrement indépendante du gouvernement provincial.

28. Ressources

Nous croyons qu'il faudrait doter la Commission des services d'aide juridique du Nouveau-Brunswick d'un plus grand nombre d'avocats employés et qu'il y aurait lieu de recruter davantage d'avocats à contrat. Ces gens seraient engagés pour offrir des services en tant qu'avocats commis d'office, pour représenter les personnes qui versent une pension alimentaire et des parents dans une cause en protection de l'enfance, ainsi que toute autre partie si les deux parents sont admissibles aux services de l'aide juridique. Ces avocats membres du personnel de la Commission deviendront des spécialistes de leur domaine, ce qui se traduira par des services améliorés offerts aux clients.

Puisque le personnel spécialisé ou les avocats à contrat ou les deux représenteraient les parents dans une cause en protection de l'enfance, ils interviendraient donc dans la cause et offriraient leurs services aux clients bien avant que la cause ne soit entendue au tribunal. Ainsi, un avocat offrirait ses services à un client dans le cadre d'une conférence préparatoire ou d'une médiation, selon les formules que met actuellement au point le ministre du Développement social.

Par ailleurs, le Groupe de travail estime qu'il faudrait adopter des critères pour établir l'admissibilité d'une personne à un avocat désigné par le tribunal et dont les honoraires sont payés par le Procureur général, dans une cause intéressant la protection de l'enfance. Le cas échéant, le demandeur devrait être en mesure de faire valoir une relation soutenue avec l'enfant.

CHAPITRE 6 – RAPPORTS D'ÉVALUATION PSYCHOLOGIQUE

Voici le libellé de l'article 8 de la *Loi sur les services à la famille* :

Dans toute procédure qui touche un enfant, en application de la présente loi, lorsque la cour décide que ce serait dans l'intérêt supérieur de l'enfant, elle peut exiger que l'enfant, un parent ou toute autre personne vivant avec l'enfant ou si étroitement liée à lui qu'elle est en mesure d'influer sur la nature des soins et de la direction dont il fait l'objet, subisse un examen ou une évaluation psychiatrique, psychologique, social, médical ou d'un tout autre genre spécifié par la cour, avant ou durant l'audience; et si une personne refuse ou omet de participer à un examen ou une évaluation ou de consentir à l'examen ou l'évaluation d'un enfant dont elle a la charge, la cour peut tirer de cela toutes les conclusions qui lui semblent justifiées dans les circonstances.

Au fil des ans, l'avocat et de plus souvent, le tribunal demandent que soit produit ce genre de rapports. L'intention est sans doute louable au départ, car il s'agit d'obtenir des précisions sur les compétences parentales des deux parties, mais cette façon de procéder soulève de nombreuses difficultés.

Le Groupe de travail a relevé plusieurs problèmes soulevés par les rapports d'évaluation psychologique et des compétences parentales.

Problèmes relevés

- Délais
- Bassin de plus en plus restreint en personnel professionnel compétent
- Manque d'uniformité dans la qualité des rapports
- Coût élevé des services de psychologues professionnels

A. Délais

Si un tribunal ordonne un rapport d'évaluation des compétences parentales, le temps qu'il faut à un psychologue professionnel en pratique privée pour produire le rapport peut s'échelonner sur une période de six à douze mois, à partir de la date de l'ordonnance. Un enfant dans une cause où les conflits sont très intenses ne peut attendre tout ce temps pour que se règle sa situation. Et s'il y a d'autres délais entre le moment où le rapport est déposé et la date de comparution, une des parties peut alléguer que le rapport est maintenant désuet et d'aucune utilité.

En protection de l'enfance, il est d'autant plus urgent que ce type d'évaluation se fasse rapidement. Un enfant pris dans ce genre de litige ne devrait pas être laissé en attente pendant un laps de temps interminable, tandis que le tribunal attend la production du rapport d'évaluation psychologique.

B. Bassin de plus en plus restreint en personnel professionnel compétent

Les avocats se disent préoccupés par la pénurie de personnel professionnel disposé à faire le travail exigé dans les ordonnances du tribunal. Le Collège des psychologues de la province s'inquiète pour sa part des plaintes déposées par des demandeurs à l'encontre des psychologues appelés à produire une évaluation psychologique dans une cause de droit de garde. Ce genre de plainte enclenche un mécanisme d'examen de mesures disciplinaires par le Collège. Le ou la psychologue doit ensuite retenir les services d'un avocat pour contester la plainte. Il s'ensuit que les psychologues refusent d'intervenir dans une cause judiciaire.

Dans la province, il y a quelques psychologues disposés à produire une évaluation pour le tribunal. Parmi ces gens, il n'y a pas d'uniformité dans la démarche de production de rapport. Ainsi, ce genre de rapport peut varier d'un psychologue à un autre et d'un territoire à un autre, et il en va de même de la méthodologie employée.

Les psychologues professionnels exercent en pratique privée. L'avocat commis au dossier communique avec un ou une psychologue, dont les services sont ensuite retenus avec le consentement de l'avocat de la partie adverse. Le choix du ou de la psychologue ne repose que sur la connaissance que peut avoir l'avocat du psychologue avec qui il peut communiquer et qui sont disponibles.

C. Manque d'uniformité dans la qualité des rapports

De plus, puisque la législation ne limite pas les interventions aux seuls psychologues, les travailleurs sociaux et d'autres genres de thérapeutes interviennent à l'occasion et leur apport est sollicité pour produire ce type d'évaluations. Ce qui sème d'autant plus de confusion chez les avocats et les juges qui ne connaissent pas très bien les différences entre les divers professionnels en santé mentale.

Le tribunal et les professionnels ne parlent pas toujours le même langage. Un professionnel en santé mentale peut recourir à divers instruments et réaliser plusieurs genres d'évaluations. Sans bien connaître le fonctionnement de ces divers instruments ou ces genres d'évaluations, un juge peut ordonner une évaluation complète dans une cause de droit d'accès ou de garde, alors qu'une procédure et/ou évaluation beaucoup plus simple aurait pu suffire.

D. Coûts

En vertu du Programme d'aide aux évaluations ordonnées par le tribunal (PAEOT), le gouvernement du Nouveau-Brunswick aide maintenant les familles à défrayer les coûts de ces rapports. Toutefois, en règle générale, le coût d'une évaluation complète dans une cause donnée peut se chiffrer entre 3 000 \$ et 8 000 \$ et le programme PAEOT ne permet d'en payer qu'une partie.

En 2007, le PAEOT avait un budget de 70 000 \$, mais en réalité il a versé 90 000 \$.

En 2007, la Commission des services d'aide juridique du Nouveau-Brunswick a versé un montant de 148 000 \$ au titre des évaluations psychologiques.

Le Groupe de travail n'a pu établir si le ministère du Développement social a engagé des dépenses en 2007 pour des rapports d'évaluation dans les causes de droit de garde et d'accès.

Buts

- Uniformité dans les ordonnances visant les rapports d'évaluation et leur rédaction.
- Coûts uniformes selon le genre de service exigé, payés par le client, selon une échelle graduée et le revenu disponible.

Recommandations

29. Un psychologue membre du personnel devrait être affecté au tribunal et chargé de produire les évaluations dans les causes de droit de garde et d'accès.
30. Créer un formulaire de demande standard d'une évaluation psychologique.

29. Psychologues membres du personnel

À l'heure actuelle, on a recours aux psychologues dans trois circonstances distinctes :

- Une cause privée, donnant lieu à une aide financière en vertu du PAOET.
- Une cause en protection de l'enfance (entièrement financée par le ministère du Développement social).
- Une cause d'aide juridique (entièrement financée par la Commission des services d'aide juridique).

Il devrait y avoir au tribunal un ou une psychologue membre du personnel qui garantit que les rapports sont prêts dans les délais prescrits et que leur préparation ou leur présentation se fait de manière uniforme. Ces professionnels seront les experts du tribunal, et non pas de l'une ou l'autre des parties. Ces psychologues pourraient également offrir des services de médiation et exécuter du travail de tribunal. Par ailleurs, un médiateur pourrait consulter le ou la psychologue dans une cause problématique et le tribunal pourrait ordonner au psychologue de produire un rapport d'évaluation pour le tribunal.

À l'heure actuelle, ce travail se fait en pratique privée et il est en partie financé par le volet fédéral du programme PAEOT. En 2007, un montant de 90 000 \$ a été versé du budget PAEOT dans la province. Le reste des coûts a été payé directement par les plaideurs du tribunal de la famille. Nous recommandons que les clients continuent de payer ces services comme c'était le cas auparavant, à la différence toutefois que maintenant des fonds privés feront leur entrée dans l'appareil judiciaire.

Le Groupe de travail a été quelque peu intrigué par le modèle en vigueur au Minnesota, où il semble qu'un psychologue membre du tribunal offre un service judiciaire, ce dernier travaillant alors en coopération avec un médiateur pour produire un bref rapport (pas plus de deux pages) dans les 30 jours suivant l'ordonnance du tribunal. Les parties et leurs avocats rencontrent

ensuite le ou la psychologue et le médiateur pour prendre connaissance de l'évaluation. On estime que cette façon de procéder permet d'obtenir un taux de règlement qui dépasse 75 p. 100.

Le Groupe de travail recommande que l'on recrute cinq psychologues cliniciens ou cliniciennes compétents qui travailleront dans les huit districts judiciaires. Nous croyons que cette mesure pourra être financée à même les fonds actuellement consacrés à ce travail par les trois ministères concernés, et également par les sommes payées directement par les clients.

30. Création d'un formulaire de demande standard d'évaluation psychologique

Un comité du Collège des psychologues devrait créer un formulaire contenant une série de cases qui constitueraient le mandat confié à un ou à une psychologue. Ce même formulaire indiquerait également le format de rapport exigé par le tribunal.

CHAPITRE 7 - MEILLEUR ACCÈS AUX DÉMARCHES DE RÈGLEMENT DES LITIGES

Un taux de succès de 98 p. 100 –dans le règlement des causes et le recours accru à la négociation, à la médiation et à la collaboration pour régler un contentieux ont littéralement modifié le rôle de l'avocat. La perception traditionnelle de l'avocat en tant que gardien des droits de la veuve et de l'orphelin ne correspond plus vraiment aux attentes des clients. Ceux-ci souhaitent maintenant en avoir suffisamment pour leur argent et régler concrètement leurs problèmes, plutôt que d'entendre des arguments juridiques sur les mérites d'une procédure ou sur la doctrine du droit. [TRAD.]

Julie MacFarlane, *The New Lawyer - How Settlement is Transforming the Practice of Law* (UBC Press, 2008)

Si la professeure MacFarlane voit juste, on ne peut concevoir que la majeure partie du temps, des efforts et des ressources du tribunal demeurent ancrées dans un modèle à caractère accusatoire.

Problèmes relevés

- Les causes susceptibles d'être réglées par la négociation à la satisfaction des parties continuent d'être dirigées vers le tribunal.
- L'appareil judiciaire et les avocats ne sont plus en prise avec les services actuellement offerts et le soutien dont ont besoin les clients en droit de la famille.
- À l'heure actuelle, il n'y a pas d'autres solutions de rechange offertes en matière de règlement des litiges dans les causes intéressant la protection de l'enfance.
- Les médiateurs du tribunal de la famille ne reçoivent pas le soutien voulu ou ne sont pas employés dans leur pleine capacité dans le contexte actuel et les services de médiation s'en ressentent.
- Le temps d'attente des services de médiation est trop long.
- Sous le régime de l'aide juridique offerte en matière de droit de la famille, on n'offre pas le service du droit de la famille collaboratif.

A. Négociation à la satisfaction des parties

Les rencontres et la recherche du Groupe de travail ont confirmé ce que ses membres croyaient dès le départ. À savoir qu'un trop grand nombre de causes en droit de la famille sont dirigées vers un tribunal de type accusatoire, alors que ces problèmes pourraient être réglés beaucoup plus tôt à l'aide d'autres options de règlement des litiges. Certes, les avocats en droit de la famille privé règlent la grande majorité de leurs causes, mais en bout de ligne, il ressort que celles-ci pourraient l'être plus tôt et les familles obtiendraient des résultats plus heureux.

La médiation et la collaboration sont des moyens plus judicieux de régler la kyrielle de problèmes que vit une famille en état de crise. Au tout début de sa carrière, un avocat devrait obtenir une formation sur son obligation professionnelle d'aider les gens à régler un litige. Il faudrait également prévoir de la formation continue pour les avocats et les juges, de sorte que

les compétences et les outils de règlement des litiges soient mis à la disposition de tous les clients, de manière à offrir plus rapidement un meilleur règlement des litiges familiaux.

B. Causes en protection de l'enfance

Le Groupe de travail estime que tous les intervenants servant une clientèle de protection de l'enfance, toute discipline confondue, reconnaissent et acceptent que la démarche accusatoire pour régler un litige en droit de la famille est nuisible, onéreuse et beaucoup trop lente pour permettre de régler des problèmes pour lesquels le temps est essentiel. Les causes en protection de l'enfance n'ont pu faire l'objet de solutions de rechange dans le règlement des litiges. Par ailleurs, un nouveau modèle est en cours d'adoption cette année (voir le chapitre 8). Le Groupe de travail espère de tout cœur que ce nouveau modèle sera fructueux et permettra d'aiguiller certaines causes ailleurs qu'au tribunal et qu'il enseignera également aux familles vulnérables de la province comment régler leurs litiges à la satisfaction de toutes les parties.

Le Groupe de travail recommande que le ministère du Développement social consacre des ressources à l'examen du droit de la famille collaboratif et à la possibilité de l'intégrer dans le nouveau modèle actuellement mis en place.

C. Médiation au tribunal de la famille

Pendant les rencontres qu'a tenues le Groupe de travail avec les personnes consultées et les intervenants du tribunal de la famille dans toute la province, on a fait valoir de manière répétée aux membres les inefficacités, le gaspillage et les ressources mal utilisées du tribunal. Une des plaintes les plus courantes concernait la façon dont le tribunal fait usage de ses médiateurs, à savoir les travailleurs sociaux rattachés au tribunal.

Les postes de les travailleurs sociaux rattachés au tribunal ont été créés en 1983. La première cohorte de médiateurs ont joint le tribunal de la famille unifié dès sa création. Ces personnes ont pour profession le travail social. Depuis les 25 dernières années qu'existent ces postes, il est surprenant que très peu de formation permanente fut offert à ces membres du personnel du tribunal.

Plutôt, le rôle des travailleurs sociaux a évolué et ils sont devenus les préposés à l'accueil des dossiers du régime d'aide juridique en droit de la famille. Ces personnes ont également indiqué au Groupe de travail qu'elles consacrent une bonne partie de leur temps à négocier une modification d'une ordonnance de pension alimentaire pour enfants. Un grand nombre des situations relatées aux membres du Groupe de travail ont permis de révéler que dans les faits, les travailleurs sociaux ont été priés d'exercer le droit.

Enfin, les médiateurs du tribunal de la famille ne disposent d'aucun soutien administratif, ce qui les amène à exécuter du travail de réceptionniste et de secrétaire. Il s'ensuit que ces personnes effectuent très peu de médiation en définitive. Les membres du Groupe de travail craignent que ces facteurs conjugués ne diminuent la quantité de médiation offerte, voire même sa qualité.

But

- Un système rationalisé et équitable susceptible d'offrir à chaque famille la plupart des options existantes en matière de règlement des litiges.

Recommandations

31. Former les avocats très tôt au début de leur carrière à la négociation à la satisfaction des parties.
32. Intégrer le droit de la famille collaboratif dans le nouveau modèle envisagé pour les causes en protection de l'enfance.
33. Adopter des modifications aux services d'aide juridique en matière de droit de la famille, afin de laisser aux médiateurs plus de temps pour faire de la médiation.
34. Investir dans le soutien administratif, le perfectionnement professionnel et l'éducation permanente pour les médiateurs.

31. Négociation à la satisfaction des parties

Il faut offrir aux avocats au tout début de leur carrière une formation sur l'obligation professionnelle qui est la leur d'aider à régler les litiges. Il devrait aussi y avoir une meilleure formation permanente pour les avocats et les juges, de sorte que les compétences et les outils en règlement des litiges soient mis à la disposition de tous les clients, ce qui se traduira par un règlement plus rapide et judicieux des litiges familiaux.

32. Droit collaboratif

Le droit collaboratif est un mécanisme relativement nouveau qui sert à régler les litiges et qui a obtenu énormément de succès dans les litiges en droit de la famille. On l'appelle donc communément le droit de la famille collaboratif ou DFC. Il s'agit d'une sorte de négociation à la satisfaction des parties, un peu comme la médiation. Un de ses principaux éléments concerne la médiation des parties sous les conseils de leurs avocats respectifs. Un contrat est signé dès le début des démarches, en vertu duquel les quatre participants au processus de DFC y prendront part en toute bonne foi et que si d'aventure il y a impasse, les deux clients doivent reprendre la démarche depuis le début avec de nouveaux avocats. Donc, cette façon de procéder se caractérise fondamentalement par une très forte motivation à régler les différences.

Ce qui distingue essentiellement la médiation et le DFC tient à ce que la médiation se déroule avec le concours d'une personne professionnelle et objective qui n'offre aucun avis juridique à l'une ou l'autre des parties. En DFC, les avocats des deux parties ont la responsabilité de mener à terme la négociation à la satisfaction des parties et d'explorer les intérêts de chacune des parties et des options qui s'offrent à elles. Si des enfants sont concernés, la formation parentale est une des exigences du processus et il y a en ce sens obligation de résultats dans la mesure où le contrat convenu entre les parties contient une clause à cet effet et les avocats de pratique privée en DFC l'invoqueront.

La famille a la possibilité de recourir à d'autres spécialistes et d'obtenir d'eux des conseils et des recommandations susceptibles d'aider la famille à analyser les options offertes. Les avocats en pratique privée ont eu recours aux spécialistes en finances et en psychopédiatrie dans le cadre de ce processus. Au Nouveau-Brunswick, il y a plus de 100 avocats (des deux groupes de langue officielle) qui ont reçu une formation en droit collaboratif. Les avocats en pratique privée continuent à élargir leurs activités en droit collaboratif, mais ce n'est pas le cas du régime d'aide juridique en droit de la famille. La raison invoquée par les Services de l'aide juridique en matière de droit de la famille tient à ce que si le processus de collaboration connaît une impasse, aucun autre avocat de l'aide juridique en droit de la famille ne pourra reprendre le dossier s'il chemine jusqu'au procès. Les membres du Groupe de travail sont d'avis qu'il serait possible de contourner cette difficulté grâce au « cloisonnement », c'est-à-dire par un contrat de services d'un avocat en pratique privée. (Un cloisonnement désigne le fait d'ériger une protection entre deux ou plusieurs groupes dans le but de limiter et de mieux régir la circulation de l'information).

Il est tout à fait inacceptable que le groupe socioéconomique le plus vulnérable et le plus défavorisé de la province n'a pour l'essentiel accès qu'à la forme de règlement des litiges la plus onéreuse, qui prend le plus de temps et qui demeure la plus nuisible.

Le Groupe de travail recommande que la Commission des services d'aide juridique du Nouveau-Brunswick consacre des ressources à l'examen et à la possibilité d'intégrer le droit de la famille collaboratif dans le régime d'aide juridique.

33. Accueil des dossiers dans l'aide juridique en droit de la famille

Le Groupe de travail recommande que l'on donne suite immédiatement aux changements proposés aux critères d'admissibilité à l'aide juridique en droit de la famille (décrits au chapitre 5). On libérera ainsi les médiateurs qui pourront consacrer plus de temps à la médiation, ce qui réduira d'autant les périodes d'attente inacceptables.

Parmi les autres recommandations sur les services d'aide juridique en droit de la famille, il y a notamment la suggestion que des avocats de l'aide juridique participent aux entrevues d'accueil des nouveaux clients du régime d'aide juridique en droit de la famille. Ces avocats décideront ensuite du genre de règlement des litiges le plus susceptibles d'aider une famille donnée, qu'il s'agisse de la médiation, du processus de droit collaboratif, de la négociation ou de la comparution au tribunal.

34. Soutien administratif et éducation permanente pour les médiateurs

En outre, le Groupe de travail recommande qu'il faut offrir de la formation continue, du développement professionnel et faire la promotion des services de médiation dans toute la province de manière à garantir le maintien des médiateurs chevronnés que nous possédons actuellement, et à faire en sorte de rétablir le moral de ce personnel professionnel.

Enfin, le Groupe de travail recommande de recruter du personnel de soutien administratif dans chaque district judiciaire et qu'il soit affecté aux médiateurs.

CHAPITRE 8 – LE NOUVEAU PARADIGME

La recommandation formulée par le Groupe de travail pour la refonte du tribunal de la famille repose sur les objectifs suivants :

- accroître l'efficacité et l'efficience du traitement de toutes les causes soumises au tribunal et qui ont une incidence sur la vie des enfants, surtout en ce qui a trait à la protection de l'enfance;
- cibler les familles qui auraient besoin du soutien du personnel professionnel susceptible de les aider à régler leurs problèmes;
- identifier rapidement les parties qui vivent de graves conflits et accélérer le traitement de leurs causes au tribunal, tout en leur offrant un accès à la justice par la conférence préparatoire, en attente de leur comparution au tribunal.

Le Groupe de travail recommande au gouvernement du Nouveau-Brunswick qu'il adopte le modèle de justice familiale qui suit, lequel repose sur la formule adoptée par le projet pilote du tribunal de la famille d'Ottawa.

A. Conseillers-maîtres

Un conseiller-maître devrait posséder au moins 10 ans d'expérience en pratique du droit de la famille et être en mesure d'effectuer avec compétence du travail de triage. Il faudrait nommer les conseillers-maîtres sur la foi d'une recommandation unanime du juge en chef adjoint de la Division de la famille, du Barreau du Nouveau-Brunswick et du ministère de la Justice et de la Consommation.

Les conseillers-maîtres auront un rôle de premier plan dans le nouveau paradigme et assumeront la responsabilité de veiller au traitement efficace des causes dans l'appareil judiciaire.

B. Étape 1

Le client accède au tribunal par l'un ou l'autre des moyens ci-dessous :

- un avocat en pratique privée;
- les services d'aide juridique en droit de la famille;
- il comparaît au tribunal sans avocat.

Si une personne qui se présente au tribunal le fait sans l'aide d'un avocat, elle visitera le centre d'information juridique en droit de la famille (CIJDF), dont le kiosque se trouve au palais de justice. Il s'agira d'un centre d'information et de documentation entièrement informatisé. À l'aide d'un écran tactile, la personne consultera l'information dont elle aura besoin. Moyennant des frais d'impression modiques, la personne imprime ensuite les formulaires voulus à partir d'une machine distributrice. Il sera possible de se procurer en ligne ces mêmes formulaires.

C. Étape 2

La partie concernée enclenchera une formalité et présentera une demande de triage, accompagnée d'une copie de sa déclaration d'impôt sur le revenu de l'année précédente. On lui attribuera alors une date de triage et devra servir ces documents à la partie adverse. L'intimé rédige sa réponse, la présente et la fait signifier. Ces documents prendront la forme d'une page d'information. À cette étape, il n'y aura aucun affidavit d'établissement de la preuve.

D. Étape 3

Les deux parties participent à une séance de triage. Si elles ont chacune un avocat, ce dernier assiste à la séance. Chaque séance de triage traitera un rôle de 15 à 20 causes et elle durera une demi-journée. La personne qui ouvre la séance donnera les précisions suivantes :

- Les incidences de la séparation et du conflit sur les enfants; un court film vidéo semblable à celui du programme Pour l'amour des enfants sera alors présenté. On informera les parties que si l'une des deux parties souhaite présenter une motion ou comparaître au tribunal, ce qui mettrait en cause les enfants, cette partie ou les deux seront tenues de suivre le cours Pour l'amour des enfants avant d'obtenir une date de comparution au tribunal.
- Les principes du soutien et de la répartition des biens seront observés.
- On prendra en considération les diverses méthodes de règlement des litiges, à savoir la médiation, la collaboration, l'arbitrage, la négociation et, pour finir, la comparution au tribunal.

E. Étape 4

Après une présentation de 30 minutes, les clients seront priés d'indiquer les démarches qu'ils souhaitent entreprendre :

- *Règlement* – Les couples qui auront réglé leurs problèmes rencontreront un conseiller-maître, dans le but de mettre la dernière main à l'ordonnance et de la signer en présence du conseiller-maître.
- *Médiation* – On fera attendre dans une autre pièce les couples qui pensent être en mesure d'améliorer la situation par l'intervention d'un médiateur. Les deux personnes passeront de 15 à 20 minutes en tête-à-tête avec le médiateur, qui confirmera de la sorte si le couple peut poursuivre la médiation, puis le médiateur fixera plusieurs rencontres avec les deux parties. Les frais de médiation seront payés à raison d'un tarif progressif, selon le revenu annuel des parties.
- *Conférence préparatoire* – Les autres couples auront droit à une conférence préparatoire en présence d'un conseiller-maître ou d'un juge qui les aidera à obtenir un règlement. Le cas échéant, les parties attendront la rédaction de l'ordonnance, puis elles la signeront. En l'absence de règlement, le conseiller-maître leur donnera d'autres indications sur une méthode de règlement du litige, selon ce qu'il juge pertinent compte tenu de la situation particulière vécue par les parties. Le conseiller-maître établira alors si la cause est source de graves conflits.

F. Étape 5

Les clients qui n'ont pu régler leur litige par la quatrième étape poursuivront leurs démarches selon deux options offertes : la médiation et la conférence préparatoire.

Médiation – Elle sera volontaire. Les clients poursuivront la médiation jusqu'à son terme ou comparaîtront au tribunal, si la démarche est infructueuse.

Comparution au tribunal – Par cette démarche, les clients auront accès à la justice de deux façons distinctes :

- Présentation d'une motion – Les clients pourront présenter une motion et se faire entendre au tribunal sur des questions de fond, par exemple une requête en mesure de redressement provisoire.
- Conférence préparatoire - Les questions de procédure seront réglées au moyen d'une conférence préparatoire, à la demande de l'une ou l'autre des deux parties. Le juge ou le conseiller-maître qui aura assisté à la rencontre de triage continuera d'aider les parties grâce à cette conférence préparatoire. Une conférence préparatoire est une rencontre officieuse, qui porte essentiellement sur des questions de procédure et qui vise à garantir que le dossier de la cause est bien préparé, en prévision de la comparution au tribunal. Un juge ou un conseiller-maître peut ordonner le paiement des dépens à une ou l'autre des parties qui n'a pas respecté les Règles de procédure. Au cours de la conférence préparatoire, il est aussi possible de régler les questions de fond comme une modification immédiate du droit d'accès ou l'exécution d'une ordonnance relative au droit d'accès.

G. Étape 6

Les clients dont la cause doit être entendue au tribunal auront droit à une conférence de règlement amiable avant que ne soit fixée une date de comparution.

Pendant une conférence de règlement amiable, les parties peuvent choisir l'une ou l'autre des deux marches à suivre que voici :

- Conférence de règlement amiable classique : le même type de conférence que celle prévue en vertu de la Règle 50, mais assortie de deux changements :
 - a. Une conférence de règlement amiable surviendra très tôt dans la démarche de comparution au tribunal, dans les deux ou trois mois suivant le dépôt d'une requête officielle.
 - b. La conclusion des faits du demandeur sera produite dans les 30 jours précédant la conférence de règlement amiable et sera signifiée à l'intimé dans les dix (10) jours suivant (soit 20 jours avant la tenue de la conférence).
- Il y aura une conférence de règlement amiable qui aura valeur exécutoire et à laquelle participera un juge qu'auront choisi d'un commun accord les parties. La décision du juge sera définitive et ne donnera lieu à aucun appel.

H. Étape 7

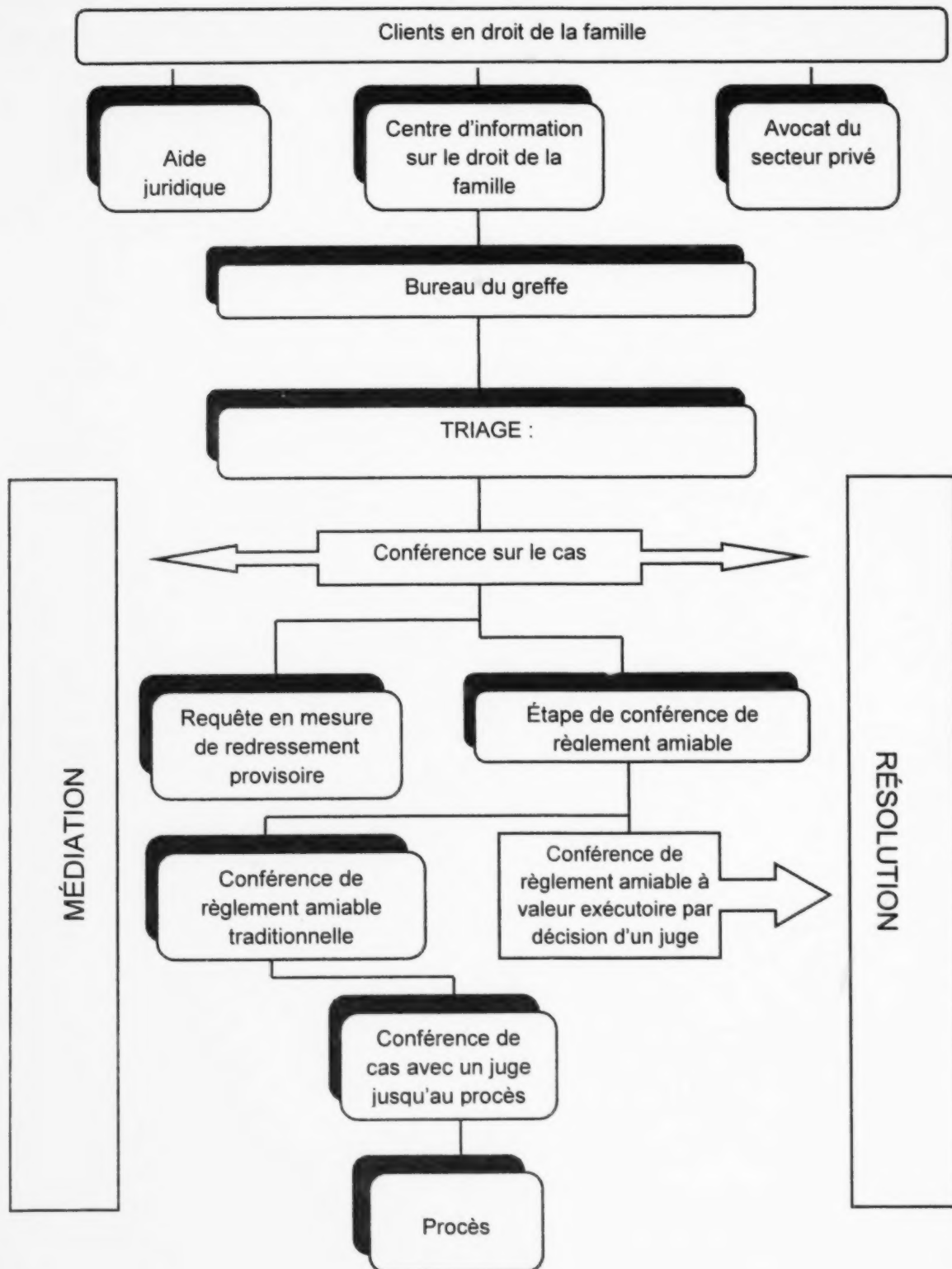
Si une cause n'est toujours pas réglée à cette étape, il y aura un procès. Le procès se tiendra devant un autre juge que celui qui aura assisté à la conférence préparatoire ou à la conférence de règlement amiable.

I. Nécessité d'un centre d'information juridique sur le droit de la famille (CIJDF)

Tout comme les juges, les plaideurs sans avocats ont besoin de notre aide, relativement à la collecte et à la présentation de l'information exigée dans une cause du droit de la famille. En ce sens, la présence d'un centre d'information juridique sur le droit de la famille (CIJDF) au palais de justice sera utile à tous les intervenants du tribunal de la famille.

L'Ontario dispose d'un CIJDF dans pratiquement tous les palais de justice où il y a un tribunal de la famille. Nous serions bien avisés de les imiter, plutôt que de tenter de réinventer la roue. Dans la plupart des tribunaux de la famille, il y a une pièce où il serait possible d'aménager un centre d'information informatisé, où les parties pourraient consulter un écran tactile qui offrirait de l'information étape par étape ainsi qu'un court vidéo sur le déroulement des formalités au tribunal, des précisions sur les formulaires à produire, un lien vers les questions les plus fréquemment posées, des spécimens de formulaires, et un protocole simple sur les Règles de procédure à observer. Ce kiosque informatisé devrait également comprendre une machine distributrice de formulaires facile à utiliser (le prix suggéré pour chaque formulaire serait de 20 \$). Les formulaires du modèle de l'Ontario semblent donner d'excellents résultats, car pour la plupart d'entre eux, il s'agit de formulaires avec diverses cases à cocher et des énoncés simples qui n'exigent que de brèves réponses. Par ces formulaires, qui ne nécessitent aucun affidavit ou aucun renvoi particulier à une loi, un client peut enclencher les formalités. Pour comparaître dans un laps de temps raisonnable devant un juge ou un autre fonctionnaire judiciaire, ces formulaires sont tout ce dont a besoin un plaideur sans avocat.

Une pièce aménagée à cette fin n'aurait pas besoin de personnel qui en assurerait la surveillance, car elle se trouverait à proximité du poste du commissionnaire ou du shérif. Toute l'information fournie proviendrait d'un ordinateur central. À l'heure actuelle, il y a non seulement pénurie du personnel préposé à l'accueil dans le bureau du tribunal de la famille, ces employés passent aussi une très grande partie de la journée à répondre à des questions ou à fournir des précisions sur des formulaires aux plaideurs sans avocats.



CHAPITRE 9 – FORMATION JURIDIQUE

Traditionnellement, le rôle de l'avocat a été celui d'un justicier et d'un porte-parole du plaideur. Le mandat de l'avocat consiste à faire valoir avec vigueur le point de vue ou la position du plaideur. Parallèlement, le règlement des litiges et la société ont évolué d'une façon que les clients d'un avocat recherchent maintenant davantage quelqu'un qui les soutiendra, les encadrera et les guidera tout au long des formalités pour régler un litige. Ces clients souhaitent participer directement au règlement du litige et ils en ressentent intimement le besoin. Et cette observation vaut d'autant plus et de manière beaucoup plus tangible dans les causes intéressant le droit de la famille.

Les jeunes avocats qui débutent dans la profession devraient être informés très tôt dans leur carrière de leur rôle d'éducateur, d'animateur et de conseiller. Les étudiants en droit devraient recevoir une formation sur les avantages et les compétences de la négociation à la satisfaction des parties. En réalité, moins de 2 p. 100 de tous les litiges de droit civil donnent lieu à un procès, et pourtant la grande partie de la formation juridique officielle dans les facultés de droit vise l'examen minutieux et le perfectionnement des procédures devant les tribunaux (tout particulièrement les tribunaux la Cour d'appel). Les facultés de droit offrent peu de cours obligatoires qui traitent en particulier des compétences en négociation à la satisfaction des parties, si tant est que de tels cours sont offerts. Et il s'agit d'une erreur.

Les cours offerts dans les facultés de droit et pour l'admission au Barreau du Nouveau-Brunswick doivent refléter les attentes réelles de la société à l'égard d'un avocat moderne. Les jeunes avocats doivent être en mesure d'utiliser le langage de la négociation à la satisfaction des parties et demeurer des spécialistes du droit. Car le but visé est le suivant : aider les clients et les familles à envisager les options qui s'offrent à eux et à elles dans le contexte de la situation actuelle, plutôt que de s'en prendre l'un à l'autre à l'égard des positions tenues et de s'en remettre à la jurisprudence qui semble soutenir l'une ou l'autre des positions soutenues.

Dans le même ordre d'idées, les avocats qui exercent leur profession doivent bien prendre conscience que l'ensemble de la société réfute la position voulant que les avocats doivent se battre becs et ongles et prendre carrément position pour régler un litige. La plupart des clients veulent recourir à une formalité ou à une autre pour régler leur litige et cela vaut d'autant plus dans les causes du droit de la famille. Il y a évidemment toujours une petite frange de la population qui ne sera jamais en accord avec l'une ou l'autre de ces positions et vraisemblablement, ces gens devront continuer de recourir à l'arbitrage d'une tierce partie pour régler une question, si infime soit-elle. Du reste, il y a toujours un trop grand nombre de causes soumises au tribunal de la famille et qu'un avocat bien formé à la négociation à la satisfaction des parties devrait être en mesure de régler beaucoup plus rapidement que ce ne semble être le cas à l'heure actuelle.

Enfin, l'appareil judiciaire n'est pas bien outillé pour utiliser pleinement et de manière judicieuse la règle qui régit les conférences de règlement amiable et qui figure dans nos Règles de procédure. Une formation continue officielle accompagnée de mises en situation et de commentaires critiques s'impose pour les juges qui doivent participer aux conférences de

règlement amiable. Il importe par ailleurs que les juges qui assistent à ces conférences soient bien préparés et participent de manière active au processus de règlement.

Recommandations

35. Établir un cours obligatoire sur la négociation à la satisfaction des parties dans les facultés de droit et pour l'admission au Barreau.
36. Offrir une éducation permanente aux juges et aux avocats sur une très large gamme des diverses options de règlement des litiges.

CHAPITRE 10 – RÈGLES ET FORMULAIRES

Problèmes relevés

- Les règles 72, 73 et 74 ainsi que les formulaires connexes ne sont pas faciles à utiliser.
- Le recours aux affidavits campe les parties sur leurs positions très tôt dans le processus de règlement d'un litige.
- Les règles en vigueur ne visent que les familles dont la cause sera entendue au tribunal.
- Les ordonnances des tribunaux manquent de cohérence dans leur formulation et leur rédaction occasionne souvent des délais.

En ce qui concerne l'utilisation des Règles de procédure et des formulaires connexes au Nouveau-Brunswick, le Groupe de travail a relevé les problèmes que voici.

A. Caractère non inclusif

Seules trois règles particulières, soit les règles 72, 73 et 74, régissent les procédures des tribunaux de la Division de la famille, et elles s'accompagnent d'une directive voulant que les autres façons de procéder de la Division soient régies par les règles en vigueur, créées initialement pour la Division de première instance.

Les règles 72, 73 et 74 ne sont pas faciles à utiliser. Elles sont de lecture pénible et difficile à saisir. Par ailleurs, elles comportent une série d'autres exigences dans les façons de procéder en vigueur de manière officieuse, mais qui ne sont pas énoncées de façon explicite dans les règles. Les plaideurs sans avocats sont dans l'incapacité de les comprendre et les jeunes avocats évitent d'exercer le droit de la famille en raison de la trop grande difficulté d'interprétation des Règles de procédure de ce domaine du droit.

Une refonte majeure de l'article 72.22.1 de la règle 72 qui régit les motions en modification et de la formule connexe s'impose. Même si ce formulaire sert également aux requêtes en mesures provisoires, rien de tel n'est indiqué dans la règle. La règle contient des précisions sur les dates limites pour contester une requête et sur les documents exigés dans la contestation, à savoir un affidavit et un relevé financier, mais ce n'est pas l'information qui apparaît sur la motion qui est signifiée à l'intimé.

Certaines dispositions des règles sont difficiles d'application et on peut s'interroger sur leur pertinence. Il en va ainsi de l'exigence de produire un affidavit de divorce dans les cinq jours suivant la signature de la requête. Compte tenu que nous vivons à une époque de grande mobilité, cette exigence enjoint un requérant d'envoyer un affidavit par le service de messagerie d'une autre province dans le but de respecter la date limite fixée. Il n'existe aucune raison claire qui motiverait ce très court laps de temps exigé pour signifier une requête. Un requérant conjoint dispose de 14 jours.

Par ailleurs, il y a des différences de mise en application des règles dans les huit districts judiciaires.

B. Réduction et élimination des affidavits

À l'heure actuelle, la présentation d'une motion et d'une demande au tribunal nécessite une déclaration sous serment. La rédaction de ces documents par des avocats ne vise qu'à discréditer la partie adverse. Il s'ensuit que le conflit entre les parties gagne en acrimonie et nuit donc à leur capacité à travailler ensemble au règlement du litige qui les oppose. Une déclaration sous serment table sur le passé plutôt que sur l'avenir. Il arrive trop souvent qu'un tel document contient des preuves sans pertinence ou irrecevables. Du reste, dès lors qu'une requête en divorce n'exige pas de déclaration sous serment, une simple demande ne devrait pas non plus en nécessiter une. La présentation d'une demande devrait davantage s'apparenter à un énoncé de position, un peu à l'instar d'une requête en divorce, laquelle fait état de la mesure de redressement demandée et des motifs qui la sous-tendent.

C. Les règles ne reposent que sur le modèle de procédure accusatoire

Il s'agit d'une façon de procéder archaïque, qui ne repose que sur le mode de confrontation. Les Règles de procédure devraient prendre compte le fait que seulement 1,8 p. 100 de toutes les causes de litige sont entendues au tribunal. Il devrait y avoir des règles qui régissent les principes de base des autres formules de règlement d'un litige, le droit collaboratif, la médiation et l'arbitrage.

D. Uniformisation et diligence des ordonnances du tribunal

À l'heure actuelle, après que le juge qui préside a rendu son jugement de vive voix, il incombe à l'un des avocats de rédiger l'ordonnance. Cela fait en sorte que les parties doivent attendre de recevoir leur copie sur papier de l'ordonnance qu'a rendu le juge. Cette attente peut être source de confusion et de conflit entre les parties.

La façon de procéder actuelle peut aussi occasionner un conflit entre les avocats, relativement à la formulation de l'ordonnance et à une ordonnance qui peut être libellée différemment par d'autres avocats. La capacité de bien comprendre ou de mettre à exécution l'ordonnance peut aussi s'en trouver compromise.

Buts

- Adopter de nouveaux formulaires, plus simples et d'utilisation plus aisée.
- Réduire le recours aux affidavits et s'ils sont nécessaires, en rationaliser le contenu.
- Créer des règles pour régir les autres modèles de règlement des litiges.
- Garantir qu'une ordonnance émise par le tribunal est inclusive, que sa formulation est cohérente et qu'elle est rédigée avec diligence.
- Imposer les dépens de manière cohérente et avec équité.
- Former un comité responsable des règles permanentes de procédure, que présiderait le juge adjoint en chef.

Recommandations

37. Adopter de nouveaux formulaires pour le tribunal de la famille, à la lumière du nouveau paradigme.
38. Les affidavits devraient être plus concis et ne pas contenir d'attaques incendiaires et ils ne devraient être déposés qu'après avoir épuisé toutes les autres méthodes de règlement des litiges.
39. Adopter des règles qui régiront les diverses autres formules de règlement des litiges.
40. Adopter ou créer des formulaires standards pour la rédaction d'ordonnances du tribunal.
41. Adopter et mettre en application un protocole d'attribution des dépens cohérent et équitable.
42. Former un comité permanent responsable des Règles de procédure, que présiderait le juge adjoint en chef de la Division de la famille.

37. Formulaires

Il faut produire de nouveaux formulaires pour la Division de la famille qui refléteront le nouveau paradigme. Ce faisant, il y aurait lieu de miser sur une langue courante, simple, susceptible d'être utilisée par la communauté juridique et par les plaideurs sans avocats.

Le Groupe de travail a consulté le professeur Rollie Thompson, de la Dalhousie Law School. Il nous a déconseillé de créer un autre corpus de règles de procédure de la Division de la famille, distinct des règles en usage pour le droit civil. Il nous a encouragé à concevoir de nouveaux formulaires pour la Division de la famille, d'utilisation plus facile. Nous sommes d'accord avec le professeur Thompson. En créant des formulaires dont pourront se servir les plaideurs sans avocats, nous aiderons également les avocats qui n'exercent pas principalement dans le droit de la famille. Si nous arrivons à démystifier et à simplifier les marches à suivre de la Division de la famille, nous pourrions ensuite mettre pleinement nos ressources à contribution pour régler les véritables problèmes que vit chaque famille, plutôt que de nous en remettre aux nombreux ajournements pour régler des problèmes de procédure.

Il faudra reformuler les règles 72 à 74 afin de prendre en compte le nouveau paradigme. Par ailleurs, il y aura lieu d'adopter une nouvelle règle qui régira la procédure dans les causes de protection de l'enfance. Cette nouvelle règle devrait s'appuyer sur des avis de pratique courante émis par le comité consultatif permanent sur les Règles de procédure de la Division de la famille et qui apparaissent sur le site Web. Il faudrait afficher ces avis de pratique du droit sur un site Web, que pourront consulter la communauté juridique, ainsi que le public.

38. Affidavits

Le Groupe de travail recommande le dépôt d'affidavits uniquement après le triage. Le cas échéant, les affidavits devraient faire dans la concision et ne pas contenir de propos incendiaires.

En vertu du modèle examiné dans le projet pilote d'Ottawa, les parties doivent comparaître une première fois au tribunal après le triage sans déposer d'affidavit. Elles remplissent un formulaire

de renseignements uniquement et indiquent le genre de mesure de redressement demandée, puis rencontrent ensuite le conseiller-maître afin de voir s'il est possible de dégager un consensus. Dans le seul cas où un consensus n'est pas envisagé, alors les parties présentent un bref affidavit et comparaissent au tribunal en vertu d'une motion qu'elles présentent. Nous souhaitons que cette façon de procéder soit adoptée au Nouveau-Brunswick.

S'il faut présenter une motion au tribunal, l'affidavit d'accompagnement doit être pertinent et de nature non incendiaire. Nous n'aidons en rien les familles qui vivent une séparation si nous alimentons constamment l'ardeur de la rancune que nourrissent les deux parties l'une envers l'autre. Dans très peu de cas, les torts du passé ont une pertinence quant à la décision que doit prendre le juge.

Il devrait y avoir des règles qui régissent le dépôt d'affidavits concis et pertinents et qui font état des dépens à attribuer dans le cas d'affidavits incendiaires et non pertinents.

39. Règles relatives à d'autres méthodes de règlement des litiges

Il devrait y avoir des règles qui régissent les autres méthodes de régler un litige.

Le nouveau paradigme sera centré sur le règlement des litiges. Selon la recherche effectuée par le professeur Julie MacFarlane, de l'Université de Colombie-Britannique, moins de 2 p. 100 des causes de séparation donnent lieu à un procès en bonne et due forme. Il nous faut des règles inclusives qui régissent les autres méthodes qu'utilisent la majorité des intervenants. Il s'agit en l'occurrence des méthodes comme la négociation, le droit collaboratif, la médiation et l'arbitrage.

Il faudrait que les règles donnent des précisions sur chacune de ces méthodes, ainsi que sur les éléments de base qui doivent être présents pour que soient valides et recevables d'autres méthodes de règlement.

40. Ordonnances du tribunal standard

Le Groupe de travail a examiné les ordonnances du tribunal standard actuellement en vigueur au Manitoba et il est d'avis qu'il faudrait utiliser de telles ordonnances au Nouveau-Brunswick.

Ainsi, l'ensemble des avocats et des juges disposeraient d'un formulaire standard pour émettre une ordonnance, selon les divers aspects et besoins d'une cause. De même, chaque ordonnance de pension alimentaire comprendrait plus ou moins la même information, de sorte que les renseignements essentiels y figureraient. Il serait aussi possible de gommer les différences actuelles dans le style de rédaction des avocats et des juges. Toutefois, cela ne devrait pas réduire la discrétion dont dispose le juge pour modifier ou créer un nouveau genre d'ordonnance, si la situation le commande. Le formulaire standard pourrait également servir comme outil de référence.

L'utilisation d'un formulaire standard d'ordonnance permettra également au sténographe judiciaire de produire l'ordonnance et de le remettre aux deux parties avant qu'elles ne quittent les lieux. Si un avocat ou un plaideur sans avocat demande des précisions sur la formulation de l'ordonnance, il serait possible d'obtenir à ce moment les précisions, sans devoir comparaître de nouveau au tribunal pour clarifier les propos du juge ou encore la formulation de l'ordonnance sur consentement.

Puisque le nouveau paradigme comprend l'introduction des conseillers-maîtres dans la Division de la famille, un formulaire d'ordonnance standard garantirait par ailleurs que les ordonnances produites par les conseillers-maîtres observeront la même formulation que celles des juges.

41. Coûts

Il devrait toujours y avoir des coûts à la clé. À l'heure actuelle, la fixation de coûts est entièrement discrétionnaire. Une certaine constance à cet égard découragerait les clients de faire cheminer un problème jusqu'au procès et les encouragerait plutôt à envisager d'autres méthodes de règlement des litiges.

L'Île-du-Prince-Édouard emploie actuellement une marche à suivre en vertu de laquelle la partie déboutée doit assumer tous les dépens de la partie qui a gain de cause (c'est-à-dire la totalité) ou une partie des dépens (60 p. 100). Le cas échéant, une règle en vigueur fixe les honoraires selon une tarification horaire que peut facturer un avocat, de même qu'elle établit une liste de dépenses susceptibles d'être récupérées. Les avocats de l'I.-P.-É. estiment que cette façon de procéder est très efficace, car elle fait en sorte que les problèmes de famille sont réglés hors cour, en plus d'encourager le règlement des litiges par d'autres méthodes.

Du reste, il faudrait établir les dépens selon la situation particulière d'une cause. En effet, nous savons tous qu'une partie peut être plus habile à faire valoir son point de vue dans une question de droit de garde, tandis que la partie adverse pourrait avoir plus de facilité à soutenir un point de vue relatif à des questions financières. Après l'établissement des dépens, le Service des ordonnances de soutien familial veillerait que les frais sont exécutés afin de s'assurer que les dépens sont effectivement payés. En plus de l'attribution des dépens à payer décidée dans un jugement d'importance, un juge pourrait ordonner le versement des dépens en l'absence d'une des parties ou de la non-observation des Règles de procédure.

De plus, le Groupe de travail est d'avis que le juge pourrait ordonner des dépens en faveur du service d'aide juridique en matière de droit de la famille, si l'avocat de l'aide juridique représente la partie qui a gain de cause. Le cas échéant, ces dépens seraient versés à la Commission des services d'aide juridique du Nouveau-Brunswick.

42. Comité permanent sur les Règles de procédure

Un comité permanent sur les Règles de procédure, présidé par le juge en chef adjoint, devrait veiller à la mise à jour permanente du nouveau système.

L'ensemble actuel de formulaires, de Règles de procédure et de normes de pratique non écrites font du droit de la famille quelque chose de bien mystérieux. Après la révision du système, un comité consultatif permanent sur les Règles de procédure et la pratique à la Division de la famille devra s'assurer que le système demeure pertinent.

CHAPITRE 11 - ADMINISTRATION DES TRIBUNAUX

Comme nous l'avons indiqué plus tôt, le Nouveau-Brunswick possède pour l'essentiel huit tribunaux de la famille séparés et distincts. Le temps d'attente pour plusieurs formalités, qu'il s'agisse de rencontrer un médiateur du tribunal ou d'obtenir une date de comparution, peut varier dans une très large mesure entre les districts judiciaires.

Ce phénomène n'est pas compris ni reconnu par tous, car la façon de recueillir l'information et la présentation des statistiques sont archaïques. Un employé rencontré commente la situation en ces termes : « La technologie que nous utilisons est le crayon à mine. » La réalité toute simple, aussi brutale soit-elle, est que la province n'a pas encore mis en place de système de gestion de cas informatisé. Il s'ensuit que les administrateurs du tribunal de la famille et le juge en chef de la Cour du Banc de la Reine ne peuvent prévenir la pénurie de ressources humaines et il leur est tout aussi impossible de gérer ces ressources avec professionnalisme et efficacité.

Le Groupe de travail est encouragé par les efforts du ministre de la Justice et de la Consommation qui a exprimé la volonté de recruter trois autres juges au tribunal de la famille. Ces ressources sont un apport essentiel aux tribunaux actuels et compte tenu de l'adoption prochaine du nouveau paradigme.

Le Groupe de travail recommande aussi vivement la création d'un poste de conseiller-maître dans chaque district judiciaire, le titulaire qui sera nommé étant doté de pouvoirs quasi judiciaires. Le ou la titulaire devrait être un avocat et posséder au moins 10 ans d'expérience dans l'exercice du droit de la famille et avoir également les compétences voulues pour exercer la médiation. Le ou la titulaire aura comme mandat de tenir des conférences préparatoires, d'émettre des ordonnances de procédure et de divulgation, d'effectuer de l'arbitrage facultatif de demandes visant des biens matrimoniaux, de traiter de causes sans grande complication ou qui ne donnent pas lieu à un litige, d'ordonner une mesure de redressement provisoire en vertu de la législation provinciale, et de s'assurer que tous les dossiers des causes soumises à l'examen par le tribunal sont prêts pour la comparution.

Il est impératif que la conception et la mise en place de ce nouveau système de tribunaux débute sans tarder. Il est tout à fait impensable qu'en 2008, dans une province de 750 000 personnes, on doive encore composer avec des attentes de 18 mois dans une région de la province et avoir en même temps dans une autre région des salles de tribunal vides. Il y a trop peu de conférences de règlement amiable et un juge peut normalement prendre jusqu'à six mois pour rédiger son jugement.

Les membres du Groupe de travail ont été sidérés de constater la quantité des ressources mal gérées et du gaspillage. Il y aurait eu en 2007 dans le district judiciaire de Moncton des dépenses de 300 000 \$ pour des honoraires de procureurs de la Couronne suppléants, alors que ce district compte le plus grand nombre de procureurs de la Couronne en droit de la famille de la province. Au cours de la même année, le district judiciaire de Saint John n'a dépensé que

38 000 \$, même si le district ne dispose que d'un seul procureur de la Couronne. Il s'agit pourtant du plus grand bassin de clients en protection de l'enfance de la province.

Le Groupe de travail a par ailleurs été très préoccupé d'apprendre que 400 000 \$ ont été consacrés aux honoraires d'avocats pour des enfants dans des causes de protection de l'enfance, incluant des nourrissons, à savoir les personnes dont traite précisément le tribunal de la famille. Aux yeux des membres du Groupe de travail, il s'agit d'un luxe que la province ne peut se payer et d'un avantage plus que douteux.

Un trop grand nombre de causes demeurent dans l'appareil judiciaire pendant trop longtemps. Des causes sont inscrites au registre d'audition très longtemps avant la date du procès. Une audience sur l'état d'instance s'impose pour encourager un règlement et s'assurer que toutes les parties sont bien préparées ou pour mieux définir le litige en cause.

Il faut gérer le système du tribunal de la famille comme une entreprise et en confier la gestion à du personnel qui a de l'expérience et une formation en entreprise et ce, conjointement avec le juge en chef adjoint de la Division de la famille, qui est spécialiste du droit de la famille. Le Groupe de travail a pris connaissance du document intitulé « *Alternative Models of Court Administration in New Brunswick* » (septembre 2007) et il avalise entièrement ses conclusions et ses recommandations de réforme.

Il est impératif que le juge en chef adjoint soit nommé immédiatement, de sorte que la personne en poste pourra diriger le comité de mise en œuvre pendant la prochaine étape du processus. Il importe également que l'on procède à une analyse de la charge de travail de tout le personnel de la Division de la famille. Des écarts vraiment importants existent entre les huit districts judiciaires.

Les membres du Groupe de travail sont d'avis qu'à défaut d'investir suffisamment dans le nombre voulu d'employés de soutien administratif compétents et qualifiés, tout le système du tribunal familial est voué à l'échec. À l'heure actuelle, il y a du personnel professionnel qui accomplit des tâches administratives et il s'ensuit qu'il y a un manque de direction et le tribunal de la famille fonctionne constamment en mode survie.

Recommandations

43. Nommer immédiatement un juge en chef adjoint au tribunal de la famille.
44. Nommer trois nouveaux juges au tribunal de la famille.
45. Nommer des conseillers-maîtres dans chaque district judiciaire.
46. Concevoir et mettre en place un système de gestion des cas informatisé dans toute la province.
47. Nommer un agent principal des services financiers, qui assumera la responsabilité du budget et des finances des tribunaux.
48. S'assurer que les tribunaux de la famille possèdent un nombre suffisant d'employés en soutien administratif.

49. Adopter un mécanisme d'évaluation de la charge de travail de l'ensemble du personnel administratif du tribunal de la famille.
50. Mettre en place un système de dépôt électronique des documents.

ANNEXE A – RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

1. Avaliser le nouveau modèle de règlement des questions de protection de l'enfance du ministère du Développement social.
2. Créer un rôle séparé pour les causes de protection de l'enfance.
3. Établir des règles de procédures distinctes pour les causes de protection de l'enfance.
4. Fixer des dates butoirs pour le déroulement des démarches au tribunal.
5. Réduire le nombre des parties autres que les parents qui interviennent dans une cause de protection de l'enfance.
6. Apporter des modifications législatives dans le but :
 - a. de définir « toutes les autres personnes »;
 - b. d'ajouter un article sur les besoins de preuve à la *Loi sur les services à la famille*.
7. Mettre en pratique des conférences de règlement amiable en tant que condition préalable à la tenue d'un procès.
8. Dans les situations très rares où un enfant doit être représenté par un avocat, les services d'un avocat seront retenus par le Bureau du défenseur des enfants et de la jeunesse.
9. Il y a lieu de modifier la *Loi sur les services à la famille*, de manière à définir avec précision les circonstances particulières où il convient de nommer un avocat chargé de représenter un enfant.
10. Offrir aux citoyens de l'information et de l'éducation obligatoires au sujet du soutien pour enfant et de conjoint.
11. Réviser les règles 72 et 73 ainsi que les formulaires du tribunal de la famille.
12. Créer des formulaires standards pour les ordonnances dans le but de conférer une plus grande cohérence au système.
13. Instaurer le nouveau paradigme dans le but d'établir un système rationalisé et équitable.
14. Mettre en place un service de fixation d'un nouveau montant de soutien pour enfant et conjoint.
15. Offrir des options de règlement consensuel des litiges en tant que solutions de rechange au procès dans les questions de soutien.
16. Mettre en vigueur les comptes rendus sur la situation de l'enfant, dans les dossiers de soutien pour enfant.
17. Offrir de l'information et de la formation obligatoire aux citoyens en ce qui concerne les droits de garde et d'accès.
18. Mettre sur pied un mécanisme de triage et de gestion de cas.
19. Élargir et améliorer le rôle que jouent les travailleurs sociaux rattachés au tribunal.
20. Offrir des options de règlement consensuel d'un litige, relativement aux questions de garde et qui seraient de fait des solutions de rechange aux procédures devant le tribunal.
21. Conférer au shérif adjoint le pouvoir d'exécuter une ordonnance du tribunal.
22. Dans une cause de garde, substituer aux affidavits une requête en mesures de redressement.
23. Réviser les règles 72 et 73, ainsi que les formulaires du tribunal de la famille.
24. Adopter un seuil financier plus élevé pour déterminer l'admissibilité à l'aide juridique en matière de droit de la famille, comme l'a recommandé le comité chargé de l'examen des services d'aide juridique.

25. Les avocats de l'aide juridique en matière de droit de la famille devraient accueillir les causes des clients et participer au choix de l'option retenue pour régler un litige.
26. Autoriser les services d'aide juridique en matière de droit de la famille pour tous les aspects d'une cause relevant du droit de la famille.
27. Transférer le travail judiciaire d'exécution au Cabinet du procureur général.
28. Recruter davantage d'avocats parmi le personnel du Service d'aide juridique en droit de la famille ou d'avocats à contrat.
29. Un psychologue membre du personnel devrait être affecté au tribunal et chargé de produire les évaluations dans les causes de droit de garde et d'accès.
30. Créer un formulaire de demande standard d'une évaluation psychologique.
31. Former les avocats très tôt au début de leur carrière à la négociation à la satisfaction des parties.
32. Intégrer le droit de la famille collaboratif dans le nouveau modèle envisagé pour les causes en protection de l'enfance.
33. Adopter des modifications aux services d'aide juridique en matière de droit de la famille, afin de laisser aux médiateurs plus de temps pour faire de la médiation.
34. Investir dans le soutien administratif, le perfectionnement professionnel et l'éducation permanente pour les médiateurs.
35. Établir un cours obligatoire sur la négociation à la satisfaction des parties dans les facultés de droit et pour l'admission au Barreau.
36. Offrir une éducation permanente aux juges et aux avocats sur une très large gamme des diverses options de règlement des litiges.
37. Adopter de nouveaux formulaires pour le tribunal de la famille, à la lumière du nouveau paradigme.
38. Les affidavits devraient être plus concis et ne pas contenir d'attaques incendiaires et ils ne devraient être déposés qu'après avoir épuisé toutes les autres méthodes de règlement des litiges.
39. Adopter des règles qui régiront les diverses autres formules de règlement des litiges.
40. Adopter ou créer des formulaires standards pour la rédaction d'ordonnances du tribunal.
41. Adopter et mettre en application un protocole d'attribution des dépens cohérent et équitable.
42. Former un comité permanent responsable des Règles de procédure, que présiderait le juge adjoint en chef de la Division de la famille.
43. Nommer immédiatement un juge en chef adjoint au tribunal de la famille.
44. Nommer trois nouveaux juges au tribunal de la famille.
45. Nommer des conseillers-maîtres dans chaque district judiciaire.
46. Concevoir et mettre en place un système de gestion des cas informatisé dans toute la province.
47. Nommer un agent principal des services financiers, qui assumera la responsabilité du budget et des finances des tribunaux.
48. S'assurer que les tribunaux de la famille possèdent un nombre suffisant d'employés en soutien administratif.
49. Adopter un mécanisme d'évaluation de la charge de travail de l'ensemble du personnel administratif du tribunal de la famille.
50. Mettre en place un système de dépôt électronique des documents.

ANNEXE B – PERSONNES CONSULTÉES

Personnel de la Division des services aux tribunaux Ministère de la Justice et de la Consommation	
Mike Guravich Conseiller aux opérations Services de soutien des programmes	Travailleurs sociaux rattachés au tribunal et médiateurs Services de soutien aux familles
Agents d'exécution Services des ordonnances de soutien familial	Services à la clientèle Division des services aux tribunaux (y compris le personnel responsable de la fixation des dates de comparution)
Directeurs régionaux Tom Bishop, Saint John Grégoire Boudreau, Bathurst Matthew Cripps, Miramichi (personne- ressource du Groupe de travail) Dominique Landry, Fredericton David Léger, Moncton Francine Pelletier-Cyr, Edmundston	Gestionnaires des services aux tribunaux Johanne Martin, Campbellton Tim Wiebe, Woodstock
Greffiers Jean-Marie Goguen, circonscription judiciaire de Fredericton Andrea Hull, circonscription judiciaire de Woodstock	
Autres ministères ou organismes du gouvernement	
Procureur de la Couronne en droit de la famille Cabinet du procureur général Catherine Berryman, personne-ressource du Groupe de travail Darlene Blunston, Woodstock David Colwell, Saint John Charles Couturier, Grand-Sault Lisa DiBonaventura, Moncton Rita Godin, Bathurst Cindy Howie, Fredericton	Travailleurs sociaux en protection de l'enfance Ministère du Développement social Rencontre avec des représentants dans les localités suivantes : <ul style="list-style-type: none"> - Bathurst - Campbellton - Edmundston - Fredericton - Miramichi - Moncton

Sylvia Mendes-Roux, Campbellton Bill Morrissy, Miramichi Ken Oliver, Woodstock Pierre Roussel Edmundston Vicki Wallace-Godbout, Moncton	- Saint John
Joan Mix Directrice Bien-être des enfants et Services à la jeunesse Ministère du Développement social	Gary Love Conseiller Bien-être des enfants et Services à la jeunesse Ministère du Développement social
Bernard Richard et Christian Whalen Défenseur des enfants et de la jeunesse Bureau du défenseur des enfants et de la jeunesse (ont participé à la séance de consultation de la section de Fredericton de l'Association du Barreau canadien et ont déposé un mémoire)	Christian Whalen Avocat Bureau du défenseur des enfants et de la jeunesse (a participé à la séance de consultation de la section de Fredericton de l'Association du Barreau canadien)
Autre	
Louise Surette Directrice Activités en droit de la famille Commission des services d'aide juridique du Nouveau-Brunswick	Deborah Doherty et Emily Bell Service public d'information et d'éducation juridiques du Nouveau-Brunswick
Association du Barreau canadien, division du Nouveau-Brunswick Rencontre avec des membres de l'Association du Barreau canadien dans les localités suivantes : <ul style="list-style-type: none"> - Bathurst - Campbellton - Edmundston - Fredericton - Miramichi - Moncton - Saint John 	Collège des psychologues du Nouveau-Brunswick Luc Dubé Barbara Gibson Claudette LeBlanc, registraire Teréz Rétfalvi

New Brunswick GRAND Society (Ce groupe a présenté un mémoire et le juge Guérette s'est entretenu avec un de ses représentants au téléphone)	La juge Jennifer MacKinnon et le conseiller-maître Robert Beaudoin Division du tribunal de la famille Cour supérieure de l'Ontario (présentation sur le projet pilote d'Ottawa)
Le Groupe de travail a par ailleurs réalisé une ronde de consultations publiques. Un appel de mémoires a paru dans les journaux <i>Telegraph-Journal</i> , <i>The Daily Gleaner</i> , <i>Times & Transcript</i> , ainsi que dans <i>L'Acadie Nouvelle</i> . Un appel de mémoires a également été affiché sur le site Web du ministère de la Justice et de la Consommation.	
Juges	
Pour la préparation de ce rapport, le juge Guérette a consulté avec de nombreux juges.	

ANNEXE C - BIBLIOGRAPHIE

BABB, Barbara A. « Reevaluating Where We Stand: A Comprehensive Survey of America's Family Justice Systems », *Family Court Review*, vol. 46, n° 2 (2008), p. 230-257. **En anglais seulement.**

BALA, Nicholas. « Tippins and Wittmann Asked the Wrong Question: Evaluators May Not Be "Experts", But They Can Express Best Interests Opinions », *Family Court Review*, vol. 43, n° 4 (2005), p. 554-562. **En anglais seulement.**

BALA, Nicholas, et Alan LESCHIED. « Court-ordered Assessments in Ontario Child Welfare Cases: Review and Recommendations for Reform », *Canadian Journal of Family Law*, vol. 24 (2008), p. 11-64. **En anglais seulement.**

BARSKY, Allan E. « Mediative Evaluations: The Pros and Perils of Blending Roles », *Family Court Review*, vol. 45, n° 4 (2007), p. 560-572. **En anglais seulement.**

EPSTEIN, Philip M., et Sheila R. GIBB. « Family Law Arbitrations: Choice and Finality under the Amended *Arbitration Act, 1991* and *Family Law Act* », *Canadian Family Law Quarterly*, vol. 25, n° 3 (2006), p. 199-225. **En anglais seulement.**

FIDLER, Barbara J., et Rachel BIRNBAUM. « Child Custody Disputes: Private and Public Assessments », *Canadian Family Law Quarterly*, vol. 25, n° 2 (2006), p. 137-167. **En anglais seulement.**

HERMAN, Gregg, et John LANDE. « Fitting the Forum to the Family Fuss: Choosing Mediation, Collaborative Law, or Cooperative Law for Negotiating Divorce Cases », *Family Court Review*, vol. 42, n° 2 (2004), p. 280-291. **En anglais seulement.**

LANDAU, Barbara, Lorne WOLFSON et Niki LANDAU. *The Family Mediation and Collaborative Practice Handbook*, 4^e éd., Markham (Ontario), LexisNexis Butterworths, 2005. **En anglais seulement.**

MACFARLANE, Julie. *The New Lawyer: How Settlement is Transforming the Practice of Law*, Vancouver, UBC Press, 2008. **En anglais seulement.**

PEARSON, Yvonne, et coll. « Early Neutral Evaluations: Applications to Custody and Parenting Time Cases Program Development and Implementation in Hennepin County, Minnesota », *Family Court Review*, vol. 44, n° 4 (2006), p. 672-682. **En anglais seulement.**

RYAN, Judith P., Richard W. SHIELDS et Victoria L. SMITH. *Collaborative Family Law: Another Way to Resolve Family Disputes*, Scarborough, Thomson Carswell Ltd., 2003. **En anglais seulement.**

